HALÁSZ IVÁN – SZABÓ ZSOLT

Alkotmány és kormányzás Kelet-Európában

HALÁSZ IVÁN – SZABÓ ZSOLT

Alkotmány és kormányzás Kelet-Európában

Gondolat Kiadó – Társadalomtudományi Kutatóközpont
Jogtudományi Intézete
Budapest, 2021

A kötet megjelenését a Nemzeti Kulturális Alap támogatta.

SOMOGYI KÖNYVTÁR 958065 1831 SZEGED
342 H18

Lektorálta
TAKÁCS ALBERT • TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Somogyi-könyvtár, Szeged
S000749424

A kézirat lezárva: 2020. december 1.

© Halász Iván, Szabó Zsolt, 2021
(Halász Iván, NKE ÁNTK – TK JTI,
Szabó Zsolt, KRE ÁJTK – NKE ÁNTK)

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás
a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

A kiadásért felel a két kiadó vezetője
Szöveggondozó Gál Mihály
Tördelő Lipót Éva

ISBN 978 963 556 152 0

Tartalom

1. A KELET- ÉS DÉLKELET-EURÓPAI ÁLLAMOK 1989 UTÁNI KÖZJOGI JELLEMZŐI ÉS KIHÍVÁSAI *(Halász Iván – Szabó Zsolt)* 7
2. NYUGAT-BALKÁN 29
Albánia *(Szabó Zsolt)* 31
Bosznia-Hercegovina *(Szabó Zsolt)* 61
Észak-Macedónia *(Szabó Zsolt)* 95
Koszovó *(Szabó Zsolt)* 112
Montenegró *(Szabó Zsolt)* 130
Szerbia *(Szabó Zsolt)* 147
3. KELET-EURÓPA 177
Belarusz *(Halász Iván)* 179
Moldova *(Halász Iván – Szabó Zsolt)* 206
Oroszország *(Halász Iván)* 231
Ukrajna *(Halász Iván)* 274
4. KAUKÁZUS ÉS TÖRÖKORSZÁG 313
Azerbajdzsán *(Halász Iván – Szabó Zsolt)* 315
Georgia *(Halász Iván – Szabó Zsolt)* 338
Örményország *(Halász Iván)* 363
Törökország *(Szabó Zsolt)* 383

IRODALOM 401

1. A kelet- és délkelet-európai államok 1989 utáni közjogi jellemzői és kihívásai

1. BEVEZETÉS

Könyvünk 14 ország alkotmányos rendszerét és kormányzását mutatja be. A tárgyalt államokat a tágan értelmezett kelet-európai földrajzi fekvésen kívül, még legalább két fontos közös mozzanat jellemzi. Egyrészt jelenleg egyik állam sem tagja az európai integrációt megvalósító Európai Uniónak, másrészt – Törökországot leszámítva – mindegyik ország rendelkezik hosszabb vagy rövidebb kommunista állampárti múlttal. Az is igaz ugyanakkor, hogy a régiót a kommunizmust megelőzően sem jellemezték fejlett demokratikus hagyományok, illetve intézmények, ehelyett inkább különböző tekintélyelvű rezsimek kísérték végig a modern kori fejlődésüket.

A térségben a független állami lét is viszonylagos újdonságnak számít, hiszen 1918 előtt a kötetben tárgyalt országok közül csak a cári Oroszország, a szultáni Oszmán Birodalom, valamint az önállóságáért sokat küzdő Szerbia és a kicsike Montenegró rendelkezett önálló és független állami léttel. Albánia pedig éppen az államalapítás küszöbén állott.[1] Mindez azt is jelenti, hogy ezeket az államokat még egy közös kapocs fogta össze: a közös birodalmi múlt. Bosznia-Hercegovina 1878. évi megszállása előtt mindegyik ország a két birodalom valamelyikéhez tartozott – az Orosz Birodalomhoz vagy az oszmán Fényes

[1] A folyamatról lásd részletesen Csaplár-Degovics Krisztián: *Az albán nemzetté válás kezdetei (1878–1913). A Rilindja és az államalapítás korszaka.* ELTE BTK TDI, Budapest, 2010, 245–366. o. Az említett balkáni államokon kívül egyébként a XIX. században még Görögország, Bulgária és Románia is függetlenné vált, de ezek az országok most már az EU tagjai.

Portához. Ez a tény egyébként a mai napig meghatározza a nagy régión belüli alrégiókat és azok sajátosságait.

A 20. században újabb megkülönböztető szempontok jelentek meg – ilyen volt például az iparosodottság, illetve urbanizáltság foka, a különböző típusú szocializmuskoncepcióknak a követése, a második világháború infrastrukturális következményei és nem utolsósorban az 1989/1990-es rendszerváltás (békés vagy erőszakos) jellege. Mindez kihatott a közjogi fejlődésükre is. Emiatt nehéz egységesen, a jellemző kisebb régiókra való tagolás nélkül megragadni az egész tárgyalt térség közjogi fejlődési tendenciáit és legalább két, de inkább három csoportra kell osztani a nagy térséget – az EU-hoz legközelebb álló Nyugat-Balkánra, valamint a posztszovjet (és egyben mondhatni posztorosz-birodalmi) térségre, ahol esetleg a Kaukázus csúcsai képeznek fontos belső határt. De még az utóbbi régión belül is van egy fontos cezúra az ortodox keresztény és a világi muzulmán államok között.

2. AZ ÖNÁLLÓ ÁLLAMISÁG TRADÍCIÓI

A Nyugat-Balkán önmagában is, mind kulturálisan, mind közjogi szempontból heterogén térség, amelyben az 1990-es évek fegyveres etnikai konfliktusai befejezésével, az államok önállóságának kivívásával mára – sokszor külső segítséggel – létrejöttek az önálló állami működés alapfeltételei. Az itteni népek egyik régi vágya az önálló államiság megteremtése volt, amelyet csak viszonylag későn – az elmúlt 100-150 évben – sikerült beteljesíteni. A térségbeli államélet elsődleges mozgatója ma már viszont a – folyamatosan a távoli jövőben lebegő – európai integráció. Ugyanakkor számos kihívás hátráltatja a térségbeli állami és közjogi konszolidációt. Egyrészt a sokszor megkésett, mintakövető és külső tényezők által irányított vagy legalább befolyásolt alkotmányozás, másrészt az, hogy a demokratikus képviseletet itt rendre felülírják az etnokratikus szabályok (például Bosznia-Hercegovinában, Észak-Macedóniában és Koszovóban), harmadrészt pedig az, hogy a jogállamiság és hatalommegosztás elvén alapuló, hatékony és modern igazságszolgáltatás és közigazgatás megteremtése is megkésett volt, és jórészt formális maradt.

A nyugat-balkáni térség történelmi gyökerei közösek, a múltban összefonódnak. Közös sorsuk, hogy a középkori, nagy kiterjedésű, de bizonytalan határú önálló keresztény államok (szerb, bolgár, bosnyák, albán) hanyatlása után az egész Balkán török uralom alá került. A török birodalom visszaszorulása utáni időszakban a Balkán Európa lőporos hordójává vált, egyrészt az európai nagyhatalmak itteni geopolitikai érdekei, másrészt az itt élő, többnyire szláv nyelvű és ortodox vallású népek önállósulási törekvései miatt. A Balkán hosszú időre ütközőzóna lett, ami soha nem tesz jót egy térség fejlődésének. Ugyanakkor ebben az időszakban az Osztrák–Magyar Monarchia és részben a cári Oroszország közvetítésével különböző europizáló modernizációs törekvések is megjelentek a térségbeli államokban. Itt nemcsak a Monarchia részévé váló Bosznia-Hercegovináról van szó. Sokáig Szerbiában is erősen hatottak a fejlettebb északi szomszédjától érkező impulzusok. A közvetítőik sokszor a vajdasági szerbek voltak, akik tudták, milyen fontos a jól megszervezett oktatási rendszer és működőképes modernebb bürokrácia. Az osztrák példa jogalkotásra és az egyes törvénykönyvekre is kihatott.[2] Osztrák–Magyar Monarchia közvetve fontos szerepet játszott az albán nemzeti tudat kialakításában, az albán nemzeti érzelmű értelmiség egy részének a képzésében és ezáltal az államépítés legelső lépései megtételében is. Az osztrák–magyar és olasz érdekek érvényesítése továbbá a térségben kordában tudta tartani a görög, montenegrói és szerb terjeszkedési törekvéseket.[3]

Mivel itt nem voltak világos történelmi határok, amihez vissza lehetett volna térni a török hatalom visszaszorítása után,[4] a 19. században részben kivívott, részben nagyhatalmi érdekek mentén ki-

[2] Jelavich Barbara: *A Balkán története. 18–19. század*. Osiris Kiadó, Budapest, 1996, 218–219. o.

[3] Csaplár-Degovics: cit. op. 239. o.

[4] Heka László: *A délszláv államok alkotmánytörténete*. Szeged, 2002, 14. o.

alakított önálló államiság olyan nemzetinek is mondható időszaka következett, amelyet a folyamatos feszültség és határviták jellemeztek. Ez látványosan megnyilvánult a 20. század eleji két balkáni háborúban, majd az első világháborúban. Ezután a térség új szervező erejévé a délszláv szolidaritás, majd szövetség lett. 1918-ban megalakult a Szerb–Horvát–Szlovén Királyság, amelyből nemsokára Jugoszlávia lett. A második világháború alatt egy ideig úgy tűnt, hogy Bulgária is csatlakozik a szövetséghez, sőt, egy darabig úgy nézett ki, hogy ebbe még a kommunista Albánia is belép. Végül nem így alakult, és a közösen eltöltött negyven év után még a jugoszláv állam is felbomlott.

Néhány régióbeli állam hosszabb önálló történelemre tekinthet vissza (Szerbia, Montenegró), mások csak később, először a délszláv szövetségek keretei között nyertek nemzeti elismerést, majd autonómiát, illetve önálló tagállami státust. Ilyen mindenekelőtt Észak-Macedónia, Koszovó, de tulajdonképpen Bosznia-Hercegovina is. Nyelvileg a délszláv dominancia a meghatározó a térségben, ezen belül pedig látványos a szerb jelenlét. Emellett jelentős az albán népesség aránya, és nemcsak Albánián belül, hanem azon kívül is, az Albániával szomszédos államokban. A vallási szerkezet is sokszínű: bár a térségben meghatározó a (keleti) kereszténység, a második felekezet az iszlám, amely a fő vallás a bosnyákok és albánok körében. Azt sem kell elfelejteni, hogy a többnyire hegyvidékes és dombos agrárius régióban sok a sajátos helyi kisrégió, nemzetség és klán, amelyek szintén formálják az ott élők identitását.

A posztszovjet térség jellegét egyértelműen a történelmi Orosz Birodalomhoz, majd egy ambiciózus, de nagyon sok áldozattal járó társadalmi-gazdasági modernizációs kísérletet megvalósító Szovjetunióhoz való tartozás határozza meg. Az utóbbi államformáció most már majdnem három évtizede halott, de az egyes államépítési és államszervezési megoldásai, kulturális-mentális elemei és reagálásai most is jelen vannak. Azt sem célszerű szem elől téveszteni, hogy a térségben másként ment végbe a modern nemzetté válás folyamata, mint Nyugat- vagy Közép-Európában. Itt ugyanis kevésbé hangsúlyozták ki a nyelv és kultúra jelentőségét, amely ezért csak később vált fő megkülönböztető jegyévé.[5] A nagy közös birodalmi lét élménye, az önálló „régi nemzeti" államiság sokkal halványabb (vagy egyáltalán nem létező) emléke, továbbá az egyes nemzetek egymásba való szorosabb fonódása és ebből eredően a köztük lévő kisebb kulturális-mentális különbségek (legalábbis, ami a szláv nyelvű és ortodox vallású nemzeteket illeti) szintén más fejlődési pályára állította a térséget, mint az öreg kontinens más nagy régióit.

A szovjet államszervezési múlt emlékét végül azért is nehéz elfelejteni vagy netán eltörölni, mert mindegyik posztszovjet állam éppen akkor nyerte el a mai formáját. Az nemcsak olyan új állami képződményekre igaz, mint Azerbajdzsán, Belorusszia, Moldova vagy Ukrajna, hanem magára a birodalomépítő nagyhatalmi Oroszországra és az ókorba, kora középkorba visszanyúló állami gyökerekkel rendelkező Örményországra és Georgiára is. A térségbeli államok határai Joszif Visszarionovics Sztálin és Nyikita Hruscsov idején születtek meg. Ez ugyan könnyen támadhatóvá teszi azokat, de a megkérdőjelezésük még nagyobb veszélyekkel jár, amelyek nemcsak a posztszovjet térségre, de akár az egész világra hatással lehetnek. Erre kiváló példa a 2014 óta zajló kelet-ukrajnai konfliktus.

3. ALKOTMÁNYOZÁS ÉS ÚJ ÁLLAMSZERVEZET

Az alkotmányozó hatalom a történelem folyamán gyakran külső tényezőként volt jelen a Nyugat-Balkánon. A térségi államépítésben és az alkotmányozásban a külső erők sokszor gyakoroltak jelentősebb hatást, mint a belső folyamatok.[6] Először Szerbiában, a 19. században

[5] A téma egyik alapműve Kappeler, Andreas: *Rußland als Vielvölkerreich. Entstehung, Geschichte, Zerfall*. Beck, München, 1992. (Ennek a könyvnek számos fordítása is született.) Magyarul lásd még Gyóni Gábor: *A történelmi Oroszország népei*. Ruszisztikai Könyvek XXVI. Russica Pannonicana, Budapest, 2011, 7–28. o.

[6] Lásd részletesebben Halász Iván: *Az állam összeomlása és újjáépítése*. NKE, Budapest, 2014, 42–55. o. http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/8561/Teljes%20sz%c3%b6veg%21?sequence=1&isAllowed=y

találkozunk (az Oszmán Birodalom által) oktrojált alkotmánnyal. A nagyhatalmak döntöttek a térségről az 1878-as Berlini Kongresszus rendezése során, ahová a török birodalom fennhatósága alól felszabaduló balkáni államok képviselőit meg sem hívták – igaz, szuverén államaik még nem is léteztek. A következő jelentős (át)rendezés, az első világháborút lezáró békerendszer is nagyhatalmi döntéssorozat eredménye volt, de *de facto* oktrojált alkotmánynak tekinthető Bosznia-Hercegovina 1995-ös, valamint Szerbia és Montenegró államközösségének 2003-as alkotmánya (az új államot az EU általi rendezésben aktív Javier Solana főképviselőről csak „Solaniának" nevezték). A nagyhatalmak felügyelete – mindenekelőtt az USA-é és EU-é- – belső válságok esetén is kulcsszerepet játszott: az 1998-as albán alkotmány, valamint a 2001-es koszovói és macedóniai ohridi rendezés is részben az amerikai közvetítéssel született meg.

A demokrácia- és piacgazdaság-építésben ugyanakkor a különböző nemzetközi szervezetek is fontos szerepet játszottak. Ilyen volt mindenekelőtt az EU, továbbá az ENSZ égisze alatt működő UNDP (United Nations Development Programme), az Egyesült Államok saját fejlesztési ügynöksége, az USAID, az EBESZ, valamint a Világbank. A jelentős külső donor, tanácsadó és államépítési projekt ellenére a látványos siker – a demokratikus intézményrendszer és jogállamiság stabil működése – egyelőre várat magára.[7]

Az utóbbi másfél évtizedben lendületet vett demokratizálódás során önálló alkotmányozási folyamat indult meg. Parlamenti úton Szerbia 2006-ban, Montenegró 2007-ben fogadott el új alkotmányt, a Koszovó alaptörvénye pedig 2008-ban született meg. A jelenleg legrégebbi térségbeli alkotmányt, az 1991-es macedón alaptörvényt 2001-ben módosították átfogóan az Ohridi Egyezmény alapján, majd 2018-ban ismét, a névvita lezárása során. Egyedül Bosznia-Hercegovina többszintű alkotmányainak reformja maradt el, bár egy 2006-os kísérlet közel állt hozzá. Az esetleges EU-csatlakozás miatt újabb módosítások lesznek szükségesek, kérdés, mennyire lehet ezekben az államokban önálló az alkotmányozó, és mennyire képes orientálni az etnikai törésvonalak mentén megosztott politikai szereplőket.

[7] Lásd Halász: cit. op. 56–87. http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/8561/Teljes%20sz%c3%b6veg%21?sequence=1&isAllowed=y

Reinhard Priebe német kutató egy évtizeddel ezelőtt, 2008-ban a térségben a gazdasági alkotmány mellett az igazságszolgáltatás és a parlamenti struktúrák fejlesztését nevezte meg a legfontosabb alkotmányossági teendőnek.[8] Az azóta eltelt idő javulást hozott a parlamentek működésében (új házszabályok, növekvő nyilvánosság), ám a törvényalkotás hatékonysága, az alkotmányos értékek elfogadása a politikai kultúrában – különösen az etnikailag tagolt társadalmakban – nem kielégítő.

Közös vonásként említhető a térségben a referendumoknak a függetlenség kivívásában betöltött szerepe is. Így döntött az önállóságról Bosznia-Hercegovina (1992), Észak-Macedónia (1991), Koszovó (1991), Montenegró (2006) népe. A nép közreműködése az alkotmányozásban ugyanakkor már jóval szerényebb volt, csak Szerbiában és Albániában tűzték népszavazásra az alaptörvényt. Szerbiában 1990-ben és 2006-ban egyaránt népszavazás erősítette meg a milošević és később a ma hatályos alkotmányt is. Albániában kétszer is, 1994-ben és 1998-ban referendumot tartottak az alkotmányról, ezek közül azonban csupán az utóbbi volt sikeres.

Az eltérő történelmi és etnikai háttér ellenére a hat nyugat-balkáni állam közjogi berendezkedése sok párhuzamot mutat. A kormányforma mindenütt parlamentáris: a végrehajtó hatalom (kormány) felelős a parlamentnek, és szüksége van annak folyamatos politikai támogatására, a kormány(fő)t a parlament választja meg. Az államszerkezet Szerbiában (Vajdaság autonómiája) és Bosznia-Hercegovinában (entitások) többszintű, a többi államban egységes (unitárius). Alkotmánybíróság mindenütt működik.

Az államfő közvetlen választása (Szerbia, Montenegró, Észak-Macedónia, Bosznia-Hercegovina), amely a félprezidenciális kormány-

[8] Priebe, Reinhard: Beitrittsperspektive und Verfassungsreformen in den Ländern des Westlichen Balkans. *Europarecht*, 43. évf. 3. sz. (2008) 310–319. o.

forma felé tolja el elsősorban a szerb nyelvterület államait, ennek nem mond ellent. Az elnök itt sem önálló hatalmi tényező, a prezidencializálódás határozott körvonalai legfeljebb Szerbiában mutatkoznak, az elnöknek itt is inkább a politikai, mint a közjogi befolyása erős. Az eltérő választási rendszer ellenére az államfő közjogi helyzetében markáns különbség nincs, a parlamenttel szembeni korlátozott (egyszeri, rövid határidőn belül gyakorolható) vétó jellemző rá az egész térségben. Egyedül Bosznia-Hercegovinában ismeretlen a politikai vétó intézménye (a törvények visszaküldése a parlamentnek). Az államfői (politikai) vétó gyengeségét mutatja, hogy Albániában és Macedóniában a minősített többséget igénylő törvényeket egyáltalán nem lehet visszaküldeni, Koszovóban és Montenegróban a parlament az eredeti többséggel elfogadhatja a visszaküldött törvényt. Albániában, Macedóniában és Szerbiában a parlament a visszaküldött törvényt egyszerű többség helyett abszolút többséggel fogadhatja el.

A választási rendszerek terén is egyfajta spontán integráció figyelhető meg: a 2000-es évek végére a Nyugat-Balkánon mindenhol tisztán arányossá vált a választási rendszer. Macedóniában (6 körzet) és Albániában (12 körzet) regionális listákra, a többi államban országos listákra lehet szavazni. Preferenciális elemet a választási rendszer nem tartalmaz, azaz a pártok meghatározó befolyást gyakorolnak a jelöltállítás során.

A hat ország közül öt országban a parlament egykamarás, kivéve Bosznia-Hercegovina parlamentje, és egyik entitásának parlamentje kétkamarás. Bosznia-Hercegovina – kivételként a térségben – két jogalkotási szintből áll: az ország területén két entitás (Bosznia-hercegovinai Föderáció (BHF) és a Szerb Köztársaság (SZK) osztozik, ezek parlamentje mellett egy „állami szintű", kétkamarás parlament (BH) működik az országban. A Bosznia-hercegovinai Föderáció maga is szövetségi állam: tíz kantonból áll, amelyeknek saját parlamentje van, ezek saját jogalkotási jogkört gyakorolnak (a kantonok nem képezik jelen tanulmány tárgyát). A Bosznia-hercegovinai Föderáció parlamentje szintén kétkamarás törvényhozó testület, a Szerb Köztársaság parlamentje csak egy kamarából áll.[9] Mind Bosznia-Hercegovinára, mind a Föderációra igaz, hogy bikameralizmusa szimmetrikus: a két kamarát azonos jogok illetik meg a döntéshozatal során. A régió minden parlamentjét egyidejűleg, négyéves periódusra választják.

Koszovóban és Bosznia-Hercegovinában a parlament mozgásterét behatárolja a nemzetközi közösség jelenléte, bár egyre csökkenő mértékben. Koszovóban 2014 óta a nemzetközi szervezetek csak tanácsadó jogkörben vannak jelen, Bosznia-Hercegovinában az ENSZ Főképviselőjének hatáskörei ugyan továbbra is megmaradtak, azokat azonban az utóbbi évtizedben érdemben nem gyakorolta. A nemzetközi felügyelet szintjét jelzi, hogy Bosznia-Hercegovina állami szintű, kilenctagú alkotmánybíróságának három tagját az EJEB jelöli ki a nemzetközi tekintéllyel rendelkező külföldi jogászok közül.

Az etnikai heterogenitás és az ebből adódó konfliktusok az egész nyugat-balkáni államéletet átszövik, különösen Bosznia-Hercegovinában, Koszovóban és Észak-Macedóniában. A politikai hatalom etnikai csoportok közötti megosztásának többféle modellje is kialakult: Bosznia-Hercegovinában az „államalkotó nemzetek" egyenrangúsága és a kölcsönös vétójogok, Koszovóban és Észak-Macedóniában a kisebbségi csoportok arányos reprezentációja az állam szinte minden intézményében. Utóbbi kettő is különbözik egymástól: míg Észak-Macedóniában az albánok a maguk követelésére kaptak ilyen jogokat, Koszovóban az ország államiságát el nem ismerő szerbek nem kértek effélét, azokat szinte „akaratuk ellenére" és a fiatal állam nemzetközi közösségnek való megfelelni akarása miatt kapták. Érdekes ebből a szempontból Montenegró, amely soknemzetiségű, heterogén állam.

[9] Annak ellenére, hogy a Szerbek Köztársaságának parlamentje egykamarás, a Főképviselő által 2002-ben bevezetett Népek Tanácsa kvázi-felsőházi hatáskört gyakorol, egyedüli hatáskörében, a nemzeti érdekkiegyenlítési eljárásban. Feladata az, hogy országot alkotó különböző nemzetiségek érdekeinek védelme megvalósuljon az alkotmányban foglaltaknak megfelelően. A Népek Tanácsa nem vesz részt ugyan a törvényhozás folyamatában, de ellenőrzi a Szerbek Köztársasága parlamentje által elfogadott törvényeket és más jogszabályokat annak megállapítása végett, hogy az elfogadott törvény, rendelet vagy más jogszabályok sértik-e a nemzetiségi érdekeket.

Ám a politika nemcsak az etnikai határok mentén, hanem bizonyos alapkérdésekhez való viszonya szerint is rendezi a pólusokat, ilyen például a Szerbiával való viszony, vagy a közös montenegrói identitás kérdése. Emiatt a pártrendszer nem annyira etnicizált, mint a többi soknemzetiségű államban, Bosznia-Hercegovinában, Montenegróban vagy Koszovóban.[10]

Montenegróban és Szerbiában a kisebbségi pártok kedvezményes kvótával szerezhetnek parlamenti mandátumot, Észak-Macedóniában pedig egyáltalán nincs bejutási küszöb pártok számára. Egyedül Albánia nem segíti elő semmilyen módon a kisebbségi képviseletet: etnikai pártok alapítása tilos, a kisebbségek garantált parlamenti hellyel nem rendelkeznek.

Az etnikai alapú hatalomgyakorlás és megosztás legkézenfekvőbb eszköze az állami intézmények személyi összetételének etnikai alapokra helyezése. Ez a legkövetkezetesebben Bosznia-Hercegovina állami működésén látszik: a mindenkori választás eredményétől függetlenül mindig azonos etnikai képviseletet biztosít az alkotó nemzeteknek (és csak nekik) bizonyos posztokon. Ezeket a kőbe vésett etnikai arányokat demokratikus úton nem lehet megváltoztatni, azaz a demokráciát az etnokrácia írja felül. Koszovóban is találkozunk hasonló szabályokkal: a szerb kisebbség a választási eredménytől függetlenül 10 helyre jogosult a parlamentben, és más kisebbségek „kvótája" is meg van határozva. Macedónia inkább a parlamenti szavazási szabályokon keresztül és az etnikai pártok színre lépését segítő választási küszöb eltörlésével igyekezett az etnikai reprezentációt megjeleníteni. Ezek a megoldások többnyire a demokratikus működés rovására mennek, nem oldják, hanem tartósítják az etnikai széttagoltságot, és megbénítják az állami működést.

Koszovó és Bosznia-Hercegovina esetében az állami jelképek (címer, zászló) is a többnemzetiségű létet fejezik ki. Ugyanakkor ezek a jelképek részben a nemzetközi közösség segítségével, támogatásával jöttek

[10] Tomić, Caroline Hornstein: *Interethnische Beziehungen in Südosteuropa – Ein Bericht zur Lage in Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Kroatien, Mazedonien, Montenegro und Serbien*. Konrad Adenauer Stiftung, 2008, 57. o.

létre. Egyik etnikai csoporthoz sem kötődnek, hanem semleges, mesterséges jelképek, amelyek a sokszínűséget sugallják. A két ország abban is közös, hogy alkotmányos rendszere nem önmagában a demokratikus képviseleten, hanem etnokratikus vétójogokon is alapul.

A Velencei Bizottság az észak-macedóniai megoldást vizsgálva kimondta, hogy az alkotmányban előírt kettős többségi döntéshozatal csak akkor működőképes, ha nem lehet bármikor megváltoztatni az etnikai közösséghez tartozást, azaz előre rögzített, hogy melyik képviselő melyik csoporthoz tartozik. Ellenkező esetben megkerülhető lenne az etnikai többségi előírás azáltal, hogy egy frakció vagy politikai csoport rábírja tagjait, hogy más etnikumhoz tartozónak valljják magukat. A Velencei Bizottság tehát regisztrált tagságon alapuló etnikai képviselőcsoportok mellett érvel, ami szükségszerű velejárója e kettős többséget előíró szabályoknak. Koszovóval ellentétben, Észak-Macedóniában jogi kvóta nincs rögzítve a kisebbségek számára, azaz kisebbségi képviselők nem jogi, hanem politikai logika alapján kerülnek be a parlamentbe. Emiatt nem kizárt, hogy a képviselők valós etnikai kötődésüktől eltérő etnikumúnak vallják magukat, ezzel manipulálva a szavazás eredményét. Koszovóban és Észak-Macedóniában tehát a szabályozás nem permanens vétójogot ad az etnikai csoportok kezébe, hanem bizonyos döntésekbe bevonja a kisebbségeket. Ez azonban éppen azért lehetséges, mert nem jogilag egyenrangú államalkotó nemzetek egyeztetését, hanem többség-kisebbség viszony megoldását kellett megtalálni.

Az alkotmányos reform szükségességét Bosznia-Hercegovinában mindenekelőtt az adja, hogy az alaptörvény egyes rendelkezéseit az Emberi Jogok Európai Bírósága az Emberi Jogok Európai Egyezményébe ütközőnek mondta ki, mivel a három „államalkotó nemzet" képviselői között bizonyos tisztségeket egyenlő arányban kell betölteni, ezzel kizárva a többi nemzeti-etnikai kisebbség képviselőjét a képviseletből és a hatalomgyakorlásból (bővebben a döntésről lásd a többnemzetiségű lét parlamenti összefüggéseit bemutató fejezetben). Az alkotmány formális módosítása nélkül is elindult azonban egy alkotmányfejlesztési folyamat Bosznia-Hercegovinában, melynek motorja az ENSZ főképviselője. Az elmúlt években így épült ki pél-

SOMOGYI KÖNYVTÁR 95806

dául az egységes igazságszolgáltatás és ügyészség rendszere, a folyamat alkotmányosságát az állami alkotmánybíróság is megerősítette.

A rendszerváltás utáni posztszovjet térségben is jelen voltak súlyos etnikai konfliktusok. A legsúlyosabb talán az azeri–örmény háború volt, de szintén véresnek bizonyult az egyes autonóm tartományok kiszakadása Georgiából, később pedig a 2008. évi georgiai–orosz háború, ahogyan a 2014-ben kezdődött kelet-ukrajnai konfliktus, amely mai napig tart.[11] Oroszországi Föderáción belül is lezajlott két csecsen háború az ezredforduló előtt és után. Ugyanakkor ezek a konfliktusok csak kisebb hatással voltak magára az alkotmányozás folyamatára, és egyik érintett országban sem vezettek el a nyugat-balkánihoz hasonló etnokratikus megoldások megszületéséhez. Sőt, a külföldi és nemzetközi tényezők hatása az új alkotmányok egyes fontos megoldásaira és általános arculatára korlátozottabb volt, mint Nyugat-Balkánon. Itt mégiscsak valamivel nagyobb országokról volt szó, amelyekben sokáig erőteljesen érvényesült az önálló szovjet közjogi örökség.[12]

A demokratikus alkotmányos változások itt eleve még a szovjet korszak utolsó éveiben indultak el. A központosított szövetségi állam tradícióinak megfelelően általában a központi szinten kezdődtek, aztán a nemzeti tagköztársasági szinten folytatódtak. Ebből a szempontból fontosak voltak az 1977-ben elfogadott úgynevezett brezsnyevi szovjet alkotmány módosításai, amelyek egy idő után megjelentek a köztársasági alkotmányokban is. Ezek a változások eleinte nem akartak változtatni a rendszer közjogi jellegén, inkább bizonyos részszabadságjogok és a választójog demokratizálásával foglalkoztak. A rendszer legitimitását garantálni hivatott kommunista ideológia gyengülése az 1980-as évek legvégén és 1990-es évek legelején ugyanakkor magával hozta az addig mindenható kommunista állampárti irányító és igazgatási szervek hanyatlását. A kormányzáshoz már más legitimációra volt szükség, mint a forradalmi és modernizációs lelkesedésre, amely amúgy is már több évtizede elpárolgott a rendszerből. Ez magával hozta az alkotmányokban rögzített közjogi és kormányzati szervek jelentőségének növelését.[13]

[11] Ezekről ad némi áttekintést Kovács Bálint – Matevosyan Hakob: *Politikai krízisek Európa peremén: a Kaukázustól a Brit-szigetekig*. Magyar Napló, Budapest, 2014.

[12] Boffa, Giuseppe: *Ot SzSzSzR k Rossziji*. Moszkva 1996, 257–286. o.

Mihail Gorbacsov kommunista főtitkár is megértette, hogy a párt vezető tisztségén kívül szüksége lesz alkotmányos pozícióra is. Ennek következtében 1990-ban törvényt alkottak a közvetlenül választott elnöki tisztségről, amelynek az első viselője természetesen ő lett.[14] Ezt az utat rövidesen követték a szovjet tagköztársaságok is. A köztársasági elnökök egyre fontosabb szerepet kezdtek játszani a politikai és kormányzati rendszer működtetésében. Emiatt az addigi meghatározó, de az 1991. évi augusztusi moszkvai rendcsinálási puccskísérlet bukása után egyre inkább talajt vesztő pártapparátusokból is sokan ide próbáltak átigazodni.[15] Az elnöki adminisztráció tehát sok helyen nemcsak központi szinten működött, hanem megjelentek helyi képviselői is. A Szovjetunió megszüntetéséről 1991 decemberében tehát már két (orosz és ukrán) elnök és egy belorusz házelnök tárgyalt.[16]

Az elnök lett a végrehajtó hatalom feje, ő nevezte ki a kormány tagjait is. Igaz, a kormánynak a legfelsőbb tanácsnak nevezett választott népképviseleti szervekben is bizalmat kellett szerezni. Közben ugyanis a népképviseleti legfelsőbb tanácsok is egyre inkább parlamenti szervként kezdtek viselkedni. Annál is inkább, mert az 1990-es választások már a szabad verseny jegyében zajlottak, az ilyen választásokon megmérettetett képviselők legitimitása pedig értelemszerűen erősebb volt. Éppen ebben az időszakban lehetett a térségben is érezni már a nyugati demokratikus minták erejét.

Ezzel összefüggésben legtöbb helyen az évtizedfordulón merült fel az új alkotmány elfogadásának szükségessége. Azok elfogadása azonban egyelőre még váratott magára. Ebben egyrészt a Szovjetunió jogi fel-

[13] Sz. Bíró Zoltán: Politikatörténeti vázlat a késői Szovjetunióról. In *Peresztrojka és tulajdonáthelyezés*. Rusziszikai Könyvek, MRI, Budapest, 2003, 11–51. o.

[14] Szente Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet 1945–2005*. Budapest, Osiris, 2006, 443. o.

[15] Szilágyi Ákos: *Oroszország elrablása*. Helikon, Budapest, 1999, 233–250. o.

[16] A konzervatívabb beállítottságú Belaruszt csak azért a házelnök képviselte, mert ott lassúbb volt a váltási folyamat.

bomlása és a tragikus következményekkel járó kezdődő gazdasági-szociális reformok játszották a meghatározó szerepet. Ezek viszont hamar kiélezték a két hatalmi központ, nevezetesen az erősödő köztársasági elnöki intézmény és az ébredező parlamentek közötti konfliktust, amely az 1990-as évek első felében a térség egyik legfőbb közjogi és politikai jellemző vonása lett. Legelőször Oroszországban oldódott meg, igaz, erőszakkal. 1993-ban az elnök szétkergette és gyakorlatilag szétlövette a parlamentet, majd a lakossággal a népszavazáson új, most is hatályos alkotmányt fogadtatott el.[17]

A többi térségbeli államban nem lett ennyire erőszakos a szembenállás, de az elnöki hatalom fokozatosan ott is maga alá gyűrte a törvényhozó hatalmi szerveket és rendszerint az alkotmányvédelem ellátására létrehozott alkotmánybíróságokat is. Beloruszban erre 1994 és 1996 között került sor az erős, minden maga alá rendelő elnöki rendszer kiépítésére. Először Ukrajnában is úgy tűnt, hogy győzedelmeskedni fog ez a modell, de ott végül kacskaringósabb lett a fejlődés útja. Ukrajna ugyanis nemcsak földrajzi értelemben többpólusú ország, hanem az oligarchái is több regionális érdekcsoportba szerveződtek, azért hatékonyabban voltak képesek ellenállni az elnökök hatalomkoncentrációs törekvéseinek. Ez történt 1996-ban, majd 2004-ben, végül pedig 2013-ban és 2014-ben. Ettől függetlenül a lakosság szociális és jogi helyzete nem lett jobb, sőt, a válság állandósulása nagyon veszélyes pályára állította az Európa egyik legnagyobb országának számító Ukrajnát.[18]

A szegény és kevésbé iparosodott Moldovában, Georgiában és Örményországban is hasonló tendenciák érvényesültek azzal a különbséggel, hogy ott a megfelelő anyagi erőforrások híján és az abból fakadó időszakos szociális zavargások miatt az elnöki rendszerek sem tudtak úgy stabilizálódni, mint a szláv ajkú ortodox urbanizált és

[17] Erről lásd a *Jelcin és a jelcinizmus*. Posztszovjet Füzetek, XI. MRI, Budapest, 1993 című kötetet.

[18] Az ukrán folyamatokról lásd részletesebben Fedinec Csilla – Halász Iván – Tóth Mihály: *A független Ukrajna*. Államépítés, alkotmányozás és elsüllyesztett kincsek. MTA TK – Kalligram, Budapest, 2016.

viszonylag iparosodott utódállamokban. Ettől függetlenül mindenütt az elnöki struktúra a legerősebb tényező ott is. A muszlim többségű, de szekuláris és dúsgazdag Azerbajdzsán teljesen más eset. A hatalmi működését azért nemcsak a posztszovjet örökség perspektívájából, hanem egyúttal a török és a közép-ázsiai kazah modell szempontjából is értelmezni kell.

Az utóbb említett kisebb területű és szegényebb szovjet utódállamok (Moldova, Georgia és Örményország), valamint Azerbajdzsán azok az államok, amelyek tartósan küszködnek az etnikai problémákkal és egyes régiók szeparatizmusával. 2014 után Ukrajna is bekerült ebbe a csoportba. Ezen államok többségében ugyanis nem sikerült nemzetközi nyomással belekényszeríteni a szeparatista régiókat az eredeti hovatartozásuk szerinti államba, amiért az utóbbiakat esetleg etnokratikus megoldások bevezetésével kárpótolták volna. Itt az egyes fővárosok gyakorlatilag teljesen elvesztették az ellenőrzést a szakadár régiók felett, amelyek többsége Oroszország (két kelet-ukrajnai megye, továbbá Abházia és Dél-Oszétia) vagy Örményország (Hegyi Karabah)[19] árnyékában félig-meddig önállóan, de a nemzetközi közösség által el nem ismerten élik mindennapi életüket. A Krím-félsziget csak annyiban más, hogy az hivatalosan is az Oroszországi Föderáció részévé vált.

Az egyre inkább tekintélyelvűségre hajlamos térségbeli elnöki rendszerek legfőbb potenciális kihívói még mindig a parlamentek. Ez leginkább a válságok és a társadalmi forrongások idején nyilvánul meg. Az alkotmánybíróságok és egyéb jogvédő szervek szerepe, ahogyan az önkormányzati struktúrák súlya egyre marginálisabb ezekben az államokban. Nyilván a parlamentek újjáéledő képessége is eltérő, ami sok tekintetben a mögöttük álló pártrendszerekkel és azok valós súlyával függ össze. Belaruszban a törvényhozás többsége az elnöktől függő pártonkívüliekből áll. Ukrajnában ugyan különböző pártok léteznek, de a döntő többségükben alapvetően az egyes oligarchikus érdekeket szolgálják ki. Az időről időre viharos belpolitikával rendelkező Moldova, Georgia és Örményországgal egyelőre még viszonylag

[19] Itt a helyzet 2020-ban gyökeresen megváltozott, de még nem oldódott meg.

sokszínű pártpalettával rendelkezik, amely mögött azonban gyakran szintén meghúzódnak az oligarchikus érdekek, a geopolitikai preferenciák, a helyi klán-viszonyok vagy egyszerűen az egyes politikusok túlfűtött személyi ambíciói. Másutt pedig erős, egységes és jól szervezett hatalmi pártok alakultak ki, amelyek az elnöki hatalmat szolgálják (például Oroszországban, Azerbajdzsánban vagy kissé más formában, de most már Ukrajnában is).

A posztszovjet térség rendszerváltás utáni alkotmányos fejlődésében majdnem mindenütt fontos szerephez jutott a népszavazás intézménye, amely paradox módon általában nem a demokráciát mélyítette el, hanem a tekintélyelvű tendenciákat erősítette meg. Az utóbbi évtizedben egyre markánsabban jelentkeznek a hatalom utódlásával kapcsolatos dilemmák is. A rendszerváltás utáni ideiglenes demokratikus euforiában és a nyugati mintakövető hangulatban legtöbb új alkotmányba beleírták, hogy egy személy csak kétszer töltheti be a köztársasági elnöki tisztséget. Az egyes erős elnökök hatalmi stabilizálódásával azonban egy idő után felmerült ezen megoldás teljesen vagy részleges megváltoztatásának igénye. Először elegendő megoldásnak tűnt az elnöki mandátum meghosszabbítása, de később radikálisabb megoldási igények is megfogalmazódtak. Azerbajdzsánban és Belaruszban már régen eltörölték az elnöki ciklusok számára vonatkozó korlátozást, most az eredetileg óvatosabb Oroszországban is már gyakorlatilag próbálkoznak ezzel, legalábbis a Vlagyimir Putyin regnáló elnök esetében. Egyébként a kötetben nem tárgyalt posztszovjet Közép-Ázsia államainak többsége már régóta túl van ezen a műveleten. A többi posztszovjet államban nem annyira a szándék hiányzik ehhez, hanem inkább a stabilitás – egyelőre ugyanis egyik elnök sem volt képes úgy stabilizálni a hatalmát, mint az azeri, belorusz vagy orosz kollégái.

A posztszovjet elnöki vagy félelnöki rendszerek egyik fontos jellemző vonása, hogy nem törölték el teljesen a miniszterelnöki pozíciót. Közismert, hogy az elnöki modellt megvalósító államokban – az USA példája nyomán – többnyire egybeolvad az állam- és kormányfői pozíció. A posztszovjet térségben viszont nem, a többnyire miniszterelnök áll, aki viszont az államfő alárendeltségében működik.[20] További sajátosság, hogy az önkormányzatok vonatkozásában a központi szintnél erősebben élnek a szovjet hagyományok. A parlamentek egy- vagy kétkamarás jellege viszont nem tekinthető regionális sajátosságnak. A térségben ugyanis többnyire az egykamarás parlamentek a jellemzőek, de előfordulnak kétkamarás testületek is. Az egyrészt az egyes államok (Oroszország) összetett jellegével, másrészt a hatalom igényeivel (Belarusz) függ össze.

4. A JOGÁLLAMISÁG ÉS AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS KÉRDÉSE

A politikai rendszer stabilizálódása még várat magára a Nyugat-Balkánon. Alig van olyan parlament a térségben, amelyben az ellenzék ne hirdetett volna már bojkottot a parlamenti munkában. A – sokszor igen alacsony részvételi aránnyal zajló – választások után a parlament és kormány megalakítása sokszor húzódik el politikai viták miatt, néha az intézmények átmeneti teljes bénulásához vezet. Az ellenzék helyesen ismerte fel, hogy az üres padsorok, a politikai párbeszéd hiánya az európai integrációban előbbre tartó államokban a parlamenti többség számára a nyomásgyakorlás hatékony eszköze lehet – a parlamenti munka bojkottálása mindig előkelő helyet kap az Európai Unió monitoring-jelentéseiben. Ezek az akciók általában az ellenzéknek tett engedményekkel végződtek, bár nem mindig hoztak számukra eredményt. A kormány és ellenzék közötti közvetítésben nemegyszer az Európai Unió vállalt közvetítő szerepet. Az EU rendszeres előrehaladási jelentései a térség számos országában ismétlődő jelleggel ugyanazokon a területeken mutatnak hiányosságokat: szabad választások, pártok jogi státusza, parlamentek működése.

A jogállam és demokrácia megerősítése a térségben elsősorban külső kényszer: 2011 óta az Európai Unió új megközelítést alkalmaz a

[20] Szente: cit. op. 2006, 613. o.

nyugat-balkáni államokkal szemben: a 23-as (bíróságok és alapvető jogok) és 24-es fejezetet (igazság, szabadság, biztonság) előre sorolják a többivel szemben, és e területeken alapvető reformok elindítása és végrehajtása a többi fejezet megnyitásának feltételét jelenti. A jogalkotási napirend meghatározó eleme az európai integráció mindegyik államban. A törvényalkotás során egyre gyakrabban alkalmaznak gyorsított eljárásokat a jogharmonizáció során. A többszintű Bosznia-Hercegovinában az *aquis* átvételéhez szükséges hatáskörök a különböző szintek között megoszlanak, ezek a szintek (állam, entitások, kantonok) azonban a gyakorlatban alig működnek együtt, ami jelentősen hátráltatja a csatlakozási folyamatot.

A legnagyobb kihívást azonban mégis a bírói függetlenség megteremtése adja, mivel a politika még mindig meghatározó befolyást gyakorol a bírók kinevezésére, vagy közvetlenül a bíróválasztás parlament általi aktusa, vagy a bírók kinevezését végző az igazságszolgáltatási tanácsokban érezhető politikai befolyás által. A végrehajtó hatalom parlamenti ellenőrzése általában gyenge, súlytalan (parlamenti kérdések, vizsgálóbizottságok), a miniszterek nemegyszer egyszerűen hiányoznak a parlamenti ellenőrzés alkalmairól. A korrupció miatti átvilágítási eljárás megbénított több intézményt (a kilenctagú albán alkotmánybíróság csupán két bírája ment át az átvilágításon). Mind a közigazgatás, mind az igazságszolgáltatás ismétlődően szakemberhiánnyal küzd, az alacsony bérezés miatt a korrupció szintje e területeken – a folyamatos küzdelem ellenére – magas.

Jugoszlávia – részben az Osztrák–Magyar Monarchia hagyományaira építve – viszonylag jelentős igazgatási múlttal rendelkezett: létezett közigazgatási bíráskodás, és 1930 óta általános közigazgatási eljárási kódex is. Utóbbit később minden utódállam átvette, és a 2000-es években saját igényei szerint módosítani kezdte, majd felváltotta egy saját eljárási kódexszel. Szintén nagy múltra tekint vissza a jugoszláv alkotmánybíráskodás: 1963-ban minden tagköztársaságban, valamint szövetségi szinten is felállt a normakontrollt végző testület, igaz, hatásköre még nem a törvények megsemmisítésére, hanem csupán az alkotmányellenesség jelzésére terjedt ki. E közös gyökerek ellenére

ma nem beszélhetünk közös nyugat-balkáni jogi vagy közigazgatási kultúráról.

A 19–20. századi polgári-nemzeti és szocialista közigazgatás öröksége a kiterjedt, nem versenyképes bürokrácia, elégtelen forrásokkal és demokratikus legitimációval. A közfeladatok el nem látása és a korrupció tovább rontják az amúgy is alacsony hatékonyságot. A stabil, kiszámítható, átlátható közigazgatás az EU előrehaladási jelentések legtöbbet hiányolt eleme, annak ellenére, hogy „közigazgatási" csatlakozási fejezet nem létezik, konkrét mérőszámok, előírások az egyes szervek működésére nincsenek, ehelyett „politikai" kritériumok jelennek meg rendre. A hiteles feltételrendszer és az operacionalizálható eszközök hiánya tükrében az uniós kritika részben egyoldalúnak tűnhet. Tény ugyanakkor, hogy a közigazgatási reformfolyamatok nem konzisztensek, nem kellően stratégiavezéreltek, inkább személyfüggő, elszigetelt beavatkozásokból állnak. Egy kutatás kimutatta, hogy közös közigazgatási reformmodell nincs a térségben,[21] sokszor spontán és ad hoc alapon történik az egyes szektorok fejlesztése. A közigazgatási reform lassan halad előre, a fontos törvények megszülettek, de a közigazgatási kultúra reformja várat magára.

A közigazgatások fejlesztésére mindenesetre jelentős anyagi források állnak rendelkezésre. 2011–13 között például 24 millió euró jutott a határon átnyúló közigazgatási fejlesztésekre. E forrás nagy része képzési célt szolgál, amelynek motorja – szakértői tevékenysége, nyugati kapcsolatrendszere, képzései által – a 2011-ben működését a montenegrói Danilovgradban megkezdő, tevékenységét mind a hat államra kiterjedően végző Regional School of Public Administration (ReSPA). Emellett említést érdemel az EU-tagállamokban eltöltött rövid (3 hónapos) szakmai gyakorlatokat és tapasztalatátadást szervező Fellowship for Government Officials from the Western Balkans program, amelybe 2008 óta több mint 200 nyugat-balkáni tisztviselő kapcsolódott be. Szintén fontos szerepet játszik az Európai Bizottság által a közigazgatási kapacitás fejlesztése érdekében 1992-ben létre-

[21] Bouckaert, Geert et al. (eds.): *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NISPAcee, 2008.

hozott SIGMA-program (Support for Improvement in Governance and Management). A SIGMA azóta monitoringrendszert alakított ki, amely rendszeres adatokkal, jelentésekkel mérhetővé teszi a közigazgatási teljesítményt, anélkül hogy egy konkrét közigazgatási modellt erőltetne az országokra.

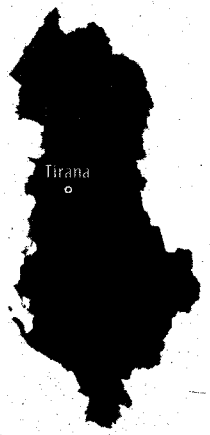
Mindezen kedvező kezdeményezések ellenére az EU a weberi közigazgatási modellt propagálja, stabil, szakértő, jól fizetett személyi állománnyal, amelynek megteremtése a Nyugat-Balkánon nem megy zökkenőmentesen. Biztató jelek azonban vannak: a modern közigazgatási eljárás kodifikációja és az e-közigazgatás megerősödése az utóbbi években megtörtént. A közigazgatási személyzet fokozatosan professzionalizálódik, képzésében számos pozitív kezdeményezés segít.

A posztszovjet térségben a Nyugat-Balkánnál kevésbé tudnak érvényesülni az EU, ET, EBESZ és OECD elvárásai. Az itteni államok számára ugyanis az európai integráció jóval távolabbi álom, ha egyáltalán van ilyen álmuk. Ugyanakkor ezek az országok is tagjai az Európai Tanácsnak, aminek azért van – ha limitáltan is – pozitív hozadéka. Belarusz, Ukrajna, Moldova és a három Kaukázuson túli állam alkotja az EU Keleti Partnerség célterületét, amely legalább szerény tapasztalatcserét, strukturált kommunikációt tesz lehetővé. Az uniós perspektíva hatása jelenleg talán Moldovában a legerősebb, de az is hányódik a különböző geopolitikai kihívások viharos tengerén, a 2014 utáni Ukrajnáról nem is beszélve.

Nemcsak a fentiekben már említett önkormányzati, illetve helyi igazgatási rendszerükön érződik ugyanakkor a szovjet múlt hatása, hanem a bírósági és ügyészségi szerkezeten is. Az utóbbi kettő viszont most már nem annyira a pártszervek árnyékában működik, hanem inkább az elnöki hatalom befolyása alatt. Legtöbb helyen ugyanis az utóbbi rendelkezik döntő befolyással arra nézve, hogy ki fogja betölteni ezeket a pozíciókat. Hasonló a helyzet a regionális és helyi közigazgatási szervek vezetőivel. A közszolgálat természetesen nem rekedt meg teljesen az 1990-es évek elejének a szintjén, itt is különböző fontos reformok születtek, amelyekre egyébként még a nemzetközi és páneurópai szerveknek is volt némi befolyása. A térségbeli közszolgálat emiatt az egyes országokban egységesebb képet mutat, mint negyedszázaddal azelőtt. Az elkülönült közigazgatási bíráskodás mégsem lett a térség jellemző vonása. A közigazgatási eljárási jog kodifikálása országonként meglehetősen eltérő képet mutat, de e terület szabályozása Nyugaton sem teljesen egyforma. A látványos eredményeket talán a digitalizáció terén lehet leginkább elérni, mert az egyelőre alapvető módon nem érinti a hatalmi struktúrákat és lehetőségeket. Egyébként – természetes módon – az egyes országok közigazgatásának a gyakorlati működésén sok tekintetben érződik az adott ország gazdasági teljesítőképessége és konszolidáltságának a foka.

2. Nyugat-Balkán

ALBÁNIA



Hivatalos neve (magyarul)	Albán Köztársaság
Hivatalos neve (helyi nyelven és írással)	Republika e Shqipërisë
Terület (km²)	28 748
Főváros	Tirana
Lakosságszám	2 876 453
Hivatalos nyelv	albán
Pénznem	albán lek (ALL) [váltópénze a qindarkë]
Egy főre eső GDP (USD) [nominális]	5352,9 (constant 2010: 5209,4)

1. KÖZJOGTÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK

Az albánok lakta, törzsi alapon szerveződő területek a 15. századtól a 20. század kezdetétig, azaz több mint négy évszázadig álltak török uralom alatt, ami meghatározó hatással volt az állam és közigazgatás további fejlődésére. Az oszmán-török hatalom elfogadta a főként hegyvidéken élő északi albánok önigazgatását és saját vitarendezését, évszázadok óta követett, íratlan szokásjoguk alapján. Így ők csak képviselőik útján érintkeztek a megszállókkal, és iszlamizációjuk is nagyrészt csupán formális volt. A társadalom elsődleges szerveződési szintje a család és klán voltak, az állami struktúrák nem alakultak ki. A 18–19. századi függetlenségi mozgalmak hatására az Oszmán Birodalom reformokat vezetett be: lehetővé vált az albán nyelvű oktatás, megszületett a muszlimok és nem muszlimok jogegyenlősége, és az albánlakta területek négy, helyiek által igazgatott kerületbe (Skhodra, Koszovó, Monastir és Janina) osztva autonómiát kaptak.[1]

Az Oszmán Birodalmon belüli albán autonómia megerősödése ellentétben állt a szomszédos fiatal balkáni államok, elsősorban Szerbia érdekeivel. Az első balkáni háború során, 1912-ben a terület jó részét Montenegró és Szerbia foglalta el. A török kézen maradt kisebb, déli albán terület egy városában, Vlorában, ugyanebben az évben Ismail Kemal Flor vezetésével nemzetgyűlés ült össze, amely kikiáltotta az ország függetlenségét. Innen számítjuk a független albán államiság történetét. Az új állam megteremtése, amely a gyengülő oszmán hatalmat követő hatalmi vákuumban az erősödő szláv expanziót ellensúlyozhatta, nagyhatalmaknak is érdekében állt. Az új államban azonban csupán az albán nemzet alig fele tömörült – ez a helyzet pedig számos konfliktus forrása a mai napig. Bár Törökország eredetileg beleegyezett abba, hogy autonóm albán állam jöjjön létre, amelyben Koszovó és az albánlakta macedón területek egyesülnek, a

[1] Vollmer, Claudia: *Verwaltungsmodernisierung im Westlichen Balkan im Kontext der EU-Erweiterung am Beispiel von Albanien, Mazedonien und Montenegro*. Disstertation, Kassel University Press, 2014, 112. o.

Balkán-háborúk, majd az első világháború ezt megakadályozta.[2] 1916 és 1918 között Albánia északi és középső része osztrák–magyar katonai igazgatás alatt állt, ekkor jött létre az első modern bírósági szervezet, polgári közigazgatás, valamint népszámlálásra is sor került (és ekkor épült meg az első állandó közút is, Durres és Skhodar között).

Az önálló államiság megerősítésében fontos szerepe volt az 1920-as lushnjai nemzetgyűlésnek, amelyen létrehozták az ország intézményes és jogi alapjait. A 37 tagú testületben a megyék és városok képviselői vettek részt, anélkül hogy megválasztották volna őket. Az első világháború utáni rendezést kimondó versailles-i békeszerződésben szintén elismerték az ország függetlenségét, bár maga Albánia nem is vett részt a béketárgyalásokon. 1921-ben, először az ország történetében, választásokat tartottak, 78 képviselőt választottak meg, nem éppen demokratikus módon (a klánok és nagybirtokosok jelöltjeiket választatták meg a néppel). Majd 1923-ban 100 tagú alkotmányozó nemzetgyűlést választottak, amely egyben az utolsó többpárti szabad választás volt egészen 1991-ig. Alkotmányt azonban az ingatag belpolitikai helyzet miatt ekkor még nem fogadtak el.[3]

Az ezt követő időszakban két szemben álló tömörülés rivalizálása osztotta meg a társadalmat: a földbirtokosok érdekeit képviselő, kontervatív Ahmet Zogu vezette Haladó Párt és az USA-ból hazatért liberális Fan Noli vezette Demokraták Ellenzéki Pártja. Miután 1924-ben Zogu megöletett egy liberális politikust és a népharag elől Jugoszláviába menekült (távollétében halálra ítélték), megnyílt az út egy Noli által vezetett liberális kormány előtt. A legitim, parlament által megválasztott kormányt azonban még ugyanazon év végén Zogu fegyverrel megbuktatta, és elnökké választatta magát. Alkotmányozásra is ezt követően, 1925-ben került csak sor.

Az új alkotmányban a harmadik Francia Köztársaság mintájára kétkamarás parlamentet hoztak létre, a képviselőház 57 tagját, valamint a 18 szenátor kétharmadát a nép választotta. A hét évre a

[2] Heka László: *A Balkán országainak intézmény- és jogrendszere*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2013, 47. o.

[3] Forrás: http://www.parlament.al/web/Historiku_5995_1.php

parlament által választott államfő igen széles jogkörrel és szinte diktatórikus hatalommal rendelkezett, ezt jelezte rendeleti kormányzási joga, valamint az a hatásköre, hogy a szenátus egyharmadát maga nevezte ki. Zogu azonban még tovább ment: három évvel később kikiáltotta a királyságot, melynek saját magát tette meg királyává I. Zogu néven. A parlament ismét egykamarás lett, jelentősége fokozatosan csökkent.

A törzsi berendezkedésű országban nehezen és lassan alakult ki stabil kormányzat, az északi hegyes területeken a közigazgatás továbbra sem épült ki, ezek adót sem fizettek. A közigazgatást, amely helyi hagyományok híján általában megszálló hatalmak, külső hatások alakítottak, ekkor a kormány által kinevezett prefektusok irányították, mindössze a 36 körzet tanácsát választották, az összes többi tisztségre (beleértve a polgármestert is) kinevezték a jelölteket.[4]

Albánia 1939-es olasz megszállásakor Zogu elmenekült az országból. Olasz mintára fasiszta típusú korporatív államszervezetet alakítottak ki, perszonálunióban Olaszországgal, a trónt III. Viktor Emánuel olasz király töltötte be. Ebben az időben fasiszta bábállamként létrejött a többé-kevésbé tisztán etnikai Albánia. Az olasz kapituláció után, 1943-ban az ország német megszállás, majd a következő évre a kommunista partizánok vezetése alá került. Vezetőjük, Enver Hoxha – brit támogatással – Beratban ideiglenes kormányt alakított. Ekkor rövid időre felmerült az is, hogy Albánia csatlakozik Jugoszláviához, és annak szövetségi állama lesz, ám Tito Sztálinnal való szakítása után a két ország viszonya megromlott, és a terv nem valósult meg.

A második világháború után, 1945 decemberében már egypárti alkotmányozó nemzetgyűlést választottak, kommunista többséggel. Ezt követően Hoxha diktatúrájának időszaka alatt, 1946-tól 1987-ig négyévente tartottak szintén egypárti választásokat, amelyeken kivétel nélkül a Demokratikus Front képviselői nyerték el az összes parlamenti helyet, többnyire a szavazatok 99%-ával. Ezt az időszakot a teljes centralizáció, az önkormányzatiság és autonómia teljes hiánya, a diktatúra, a külpolitikában pedig az izoláció jellemezte. Az 1946-

[4] Vollmer: cit. op. 2014, 117. o.

os alaptörvényt az 1976-os váltotta fel, amely Albániát hivatalosan ateista államnak mondta ki.

A 90-es évek elején a demokratikus jogállam építését szinte előzmény nélkül kellett megkezdeni az akkorra a világtól teljesen elszigetelt országban, a politikai kompromisszum és együttműködés kultúrája nélkül. 1991-ben alkotmányozó nemzetgyűlést választottak, amelyben a posztkommunista erők szereztek abszolút többséget, és amely az ideiglenes alaptörvény funkcióját betöltő, kormány és ellenzék közötti kompromisszumot tükröző törvénycsomagot fogadott el. Ezek a rendelkezések csak a közhatalom gyakorlásáról rendelkezett, alapjogi katalógussal 1993-ban egészítették ki. Mivel az 1994-es alkotmányozási kísérlet elbukott, az átmenetinek szánt rendezések és formálisan az 1976-os alkotmány egészen 1998-ig hatályban maradt.

Az 1992-es parlamenti választás, amelyen a korábbi 250 helyett már csak 140 képviselőt választottak meg, már az ellenzék és vezetőjének, Sali Berishának győzelmét hozta, amelyet az 1996-os választáson – jelentős választási csalások segítségével – megismételt. 1994-ben Berisha – a parlament megkerülésével, népszavazás útján – új alkotmányt akart elfogadtatni, amely megerősítette volna az elnök hatalmát, de a referendum elutasította.[5] Az 1996-os választások után Berisha ez erős külső és belső nyomás miatt kénytelen volt 1997-ben új választásokat kiírni, amelyet a volt állampárt utódja, a szocialista párt nyert meg, Fatos Nano vezetésével. A következő időszakot máig hatóan a jobb- és baloldali táborok egész társadalmat megosztó szembenállása jellemzi.

1997-ben a lakosság nagy részét érintő piramisjáték csődje miatt felkelés robbant ki, amely során összeomlott államszervezet. Az az évi választásokkal egy időben a monarchia visszaállításáról is tartottak népszavazást, amely a köztársasági államformát erősítette meg. A hatályos albán alaptörvényt az ezt követő rendezési folyamat részeként, az ellenzék bojkott felhívása ellenére 1998-ban fogadták el, és még ugyanabban az évben népszavazás is megerősítette, elsöprő, 95%-os többséggel – igaz, csupán 50%-os részvétel mellett. Az alkot-

[5] Szente: cit. op. 2006, 515. o.

mány megalkotása az USA fellépésének is köszönhető volt, mivel a megelőző években a folyamat többször kudarcot vallott.[6] A korábbi, elnöki rendszer felé történő elmozdulási kísérletek után az országban végül 1998 óta a parlamentáris kormányforma szilárdult meg. Az alkotmányt 2007-ben, 2008-ban, majd 2012-ben módosították, főként a választási rendszert és a parlament működését érintően. Legutóbb az igazságügyi reform érdekében szükséges módosítást fogadták el, 2015-ben.

Albánia fő törekvése az EU-csatlakozás, ennek érdekében valóban mélyreható reformok indultak el a közigazgatásban. A kommunista rendszer öröksége, az instabil politikai környezet, a korrupció és a nem elégséges jogi és adminisztratív feltételek azonban továbbra is akadályozzák a közigazgatási reformok kibontakozását.[7] Albánia 2009 óta a NATO tagja.

2. AZ ALKOTMÁNY ÁLLAMFILOZÓFIÁJA, A KORMÁNYZÁSSAL ÉS A KÖZIGAZGATÁSSAL KAPCSOLATOS ALKOTMÁNYOS ALAPELVEK

Az albán alkotmány szerint Albánia oszthatatlan és egységes állam, amely a jogon, hatalommegosztáson és népszuverenitáson alapul, az állam által védendő legfontosabb értékek a függetlenség és területi integritás, nemzeti identitás mellett az emberi méltóság és szabadságjogok, a szociális igazságosság, a pluralizmus, vallási és nemzetiségi együttélés és türelem.[8] Az alkotmány preambuluma megemlíti az albán nép egységre való törekvését, a 8. cikk szerint pedig az ország

[6] A folyamatról részletesen lásd Carlson, Scott: *Politics, Public Participation, and the 1998 Albanian Constitution*. Osteuropa-Recht, 1999, 489–510. o.

[7] Mibovil Škarica: Public Administration Reforms in a Fragile Institutional Framework: The Case of Albania. In *Croatian and Comparative Public Administration*, 361 (2012).

[8] Albán alkotmány, 3. cikk

védi a határon kívül élő albánok nemzeti jogait, és támogatást nyújt a külföldön élő vagy dolgozó állampolgárainak. Az albán jogrendszer csúcsán álló alaptörvény rendelkezései közvetlenül alkalmazhatóak, kivéve, ha maga az alkotmány rendelkezik másképp. A 183 cikkből álló alaptörvény 15–58. cikkei modern, széles körű alapjogi katalógust tartalmaznak. Az 59. cikk fogalmazza meg az államcélokat, amelyek biztosítása az állam teherbíró képességének függvénye, idetartozik a munka, lakhatás, egészség, jövő generációk környezete, idősek, árvák, fogyatékkal élők gondozása, sport, kulturális örökségvédelem, albán nyelv védelme.

Az ország kormányformája parlamentáris, ennek megfelelően a parlament választja meg a köztársasági elnököt, a legfelsőbb bírót, a legfőbb ügyészt és helyetteseiket, valamint az alkotmánybíróság kilenc tagját. A végrehajtó hatalom az öt évre, a parlament által háromötödös többséggel választott államfő, illetve az általa kinevezett miniszterelnök kezében van. Az elnök megválasztása legfeljebb öt fordulóban történik, az első háromban a képviselők háromötöde, az utolsó két fordulóban a képviselők többsége által megválasztott jelölt lesz az elnök. amennyiben öt forduló alatt sem sikerül elnököt választani, a parlament feloszlik, és új választásokat kell kiírni, amin megválasztott új parlament választ majd elnököt. Az elnök hatásköre szűk: egyszer visszaküldheti a törvényeket megfontolásra a parlamentnek, ám ez nem vonatkozik az alkotmánymódosításokra, valamint a parlament abszolút többséggel hatálytalaníthatja az elnöki vétót. A minisztereket a kormányfő javaslatára az államfő nevezi ki, ám a kormány a parlament jóváhagyásával alakulhat csak meg. A parlament a kormányprogramról és a kormány összetételéről vitát követően egy szavazással dönt.

Bár a képviseleti demokrácia elsődleges Albániában, a közvetlen demokrácia formái is léteznek. 50 000 választópolgár népszavazást vagy abrogatív referendumot kezdeményezhet, azaz népszavazást valamely törvény hatályon kívül helyezéséről. A parlamenti képviselők egyötöde vagy a kormány kérésére a parlament elrendelhet népszavazást vagy egy törvényjavaslatról szóló referendumot. A tiltott tárgyak körébe tartozik az ország területi integritása, az alap-

vető jogok korlátozása, az adók, az állam pénzügyi kötelezettségei, rendkívüli állapot, háború és békekötés és az amnesztia,[9] ezekről tehát nem lehet népszavazást elrendelni, ezek betartása fölött az alkotmánybíróság őrködik.

3. A PARLAMENT (VÁLASZTÓJOG, SZERVEZET, JOGALKOTÁS)

Az ország 140 tagú, egykamarás[10] parlamentjét (Albán Köztársaság Nemzetgyűlése, *Kuvendi i Republikës së Shqipërisë*) négy évre választják, arányos választási rendszerben, a 2008 óta[11] érvényben lévő választási törvény[12] és az ugyanabban az évben módosított alkotmány szerint. Albániában tizenkét, lakosságarányosan eltérő mandátumszámú választókörzet van, a beosztás követi az ország közigazgatási beosztását. E körzetek lakosságszáma igen nagy szórást mutat, 78 000 és 750 000 között változik.[13] A körzetek területi listája zárt, a választási szerveknek történő leadás után nem változtatható, és a választópolgár sem fejezheti ki preferenciáját. A pártok bejutási küszöbe – mivel azt minden választókörzetben el kell érni – igen alacsony, 3%, a pártszövetségeké 5%. 2008 előtt 100 képviselőt egyéni körzetekben közvetlenül, 40-et pedig listán választottak meg, valamint a bejutási küszöb is alacsonyabb volt (2,5%, illetve 4%).

A mandátumok elosztása önálló pártlisták esetén a d'Hondt-, pártszövetségek esetén a Sainte-Lague-módszer szerint történik. Előírás,

[9] Albán alkotmány 151. cikk.

[10] Az első albán parlament két kamarával működött, alsóháza a Nemzeti Tanács, felsőháza a Szenátus volt.

[11] Korábban 100 képviselőt egyéni körzetben, 40-et listáról választottak meg.

[12] Kodi Zgjedhor I Republikës Së Shqipërisë (Miratuar me ligjin nr.10019, datë 29.12.2008, dhe ndryshuar me ligjin nr.74/2012, datë 19.07.2012 dhe ligjin nr. 31/2015, datë 02.04.2015)

[13] *Nohlen, Dieter – Stöver, Philip: Elections in Europe: A data handbook. Nomos, 2010, 133. o.*

hogy listán szereplő jelöltek legalább egyharmada nő legyen. A választáson passzív regisztrációs rendszer él, a választópolgárok névjegyzékét a központi címjegyzékből állítják elő. A választási igazgatás csúcsszerve a parlament által hét évre választott, kilenctagú Központi Választási Bizottság (Komisioni Qendror I Zgjedhjeve), amelynek négy tagját a parlament, kettőt az elnök, hármat a legfelsőbb bíróság jelöl. A bizottság munkáját 48 fős hivatali szervezet támogatja. Az alacsonyabb szintű választási bizottságok gyakran politikai befolyás alatt vannak, vagy polarizáltak. A külföldön élő albánok szavazati joga máig nem megoldott, és a belföldi szavazókról sem áll rendelkezésre aktualizált lakcímnyilvántartás. A választásokat vasárnap, legkésőbb a parlament mandátumának lejárta előtt 30 nappal tartják. A parlament mandátuma napra pontosan négy évvel az alakuló ülés után négy évvel jár le.

A korábbi igen magas, 10 000 ajánlást igénylő jelöltállítási rendszert a Velencei Bizottság ajánlására felváltotta az országosan 5000, választási koalíció esetén 7000 aláírás előírása.[14] A testület kifogásolta azt is, hogy a választási törvény privilegizálja a pártok vezetőjét, megengedve nekik, hogy mindegyik választókörzetben vezessék a listát.[15] Az EBESZ választási eljárást érintő ajánlásai között pedig gyakran találunk utalást a választási szervek függetlensége, hatékonysága, nyilvánossága terén mutatkozó hiányosságokra.

Annak ellenére, hogy 1997 óta négyévenként tartanak választásokat, és a parlament kitölti mandátumát, időről időre konfliktusok bénítják meg a parlament működését. Legutóbb 2014 második felében az ellenzék hat hónapon keresztül bojkottálta a parlamenti munkát. Visszatérésüket az a megegyezés tette lehetővé, amelynek részeként felállhattak a korábban eredménytelenül követelt vizsgálóbizottságok, és amely a miniszterelnökével azonos mennyiségű beszédidőhöz juttatta az ellenzéket. A 2000-es évek kevés pozitív előrehaladásának

[14] Horváth László: Parlamenti választások Koszovóban és Albániában. *Parlamenti Szemle*, 2017/2, 111. o.

[15] Lásd a Velencei Bizottság 513/2009-es véleményét az albán választási törvényről [CDL-AD(2009)005 számú dokumentum].

terepét éppen a törvényhozás, a néhány jó irányba mutató törvény jelentette. Ezek elfogadásának módja, valamint a szemben álló politikai erők közötti konszenzus hiánya, a parlamenti működés és kultúra alacsony színvonala azonban továbbra is sok kívánnivalót hagy maga után.[16]

A parlament törvényeket alkot, emellett – jobbára ceremoniális jogköre ellenére – a köztársasági elnök, valamint a kormány és a miniszterek alkotnak normatív szabályokat. Törvényt kezdeményezhet a kormány, a parlamenti képviselők és bizottságok mellett a nép is: egy ilyen indítványhoz 20 000 választópolgár aláírása szükséges (utóbbi esetben kötelező az előzetes normakontroll). A törvényalkotási eljárás mindössze egy összetett bizottsági és egy azt követő plenáris fordulóból áll, amelyet a szavazás zár. Csupán a pénzügyi és gazdasági tárgyú törvények tárgyalása esetén kerül sor két körre, azaz a plenáris után egy újabb bizottsági fordulóra.[17] A minősített, a képviselők háromötödös többségével elfogadandó törvényeket az alkotmány felsorolja,[18] idetartoznak a nagyobb kódexek, az állampolgárság, az alkotmányban szabályozott szervek működése és tevékenysége, közjogi tisztségviselők jogállása, választás, népszavazás, közigazgatási beosztás, rendkívüli állapot és az amnesztia. E tárgykörök kivételével, a kormány vagy a képviselők egyötöde kérésére bármely törvény tárgyalható gyorsított eljárásban, amely egy hétre csökkenti a parlamenti tárgyalás idejét. A parlament 2019-ben 91 törvényt fogadott el, ez az elmúlt évek leggazdagabb törvényhozási termése.[19]

A törvények kihirdetéséről az elfogadást követő 20 napon belül az elnök gondoskodik, a hatálybalépés legkorábbi időpontja a kihirdetést követő 15. nap, de a parlament tagjai abszolút többségével azonnali hatálybalépésről is dönthet. 1999 előtt a hivatalos közlönyt *(Fletorje Zyrtare)* a parlamenti hivatal egy szervezeti egysége gondozta, azóta törvény alapján[20] az igazságügyi minisztérium alá rendelt Hivatalos Kihirdetési Központ (Qendra e Botimeve Zyrtare). A törvény szerint minden törvényt, elnöki, kormány- és miniszteri rendeletet, alkotmánybírósági határozatot (különvéleményekkel együtt), valamint egyéb jogszabályokat is ki kell hirdetni, ha ezt törvény előírja. 2005-ben a közlöny honlapja is elindult.[21]

A megfelelő minőségű törvények elfogadása érdekében a parlamentben tíztagú Jogalkotási Tanács (Këshilli për Legjislacionin) működik, amely az állandó bizottságok felkérésére vizsgálja a törvényjavaslatok megfelelését a jogalkotási szabályoknak. Véleménye nem köti a bizottságokat, de egyet nem értésük okait a plenáris vitában ki kell fejteniük. A térségben egyedülálló testület paritásos összetételű, tagjai fele a kormányoldal, fele az ellenzék soraiból kerül ki, a tagokat a házelnök jelöli ki a jogász vagy jogalkotásban tapasztalt képviselők közül. A tagok öt hónapos periódusokban, alfabetikus rendben váltják egymást a testület elnöki posztján. A Jogalkotási Tanács igen aktív, munkája elismerésnek örvend: 2013-ban 78 ülésen 112 törvényjavaslatot, 2014-ben 139 ülésen 307 törvényjavaslatot tárgyalt meg.

A jogalkotás mennyiségileg követi az EU-integráció által támasztott elvárásokat, a minőség azonban elmarad ettől. Az országban nincs jogalkotási terv és tervezés, sem a parlamentben, sem a kormánynál. A parlament csupán 2014-ben fogadta el a 2015 májusában hatályba lépett törvényt a tájékoztatásról és konzultációról,[22] amely a törvényjavaslatok, helyi és központi rendelettervezetek, valamint stratégiai és más közérdekű dokumentumok nyilvános konzultációját írja elő. A konzultáció egy internetes felület segítségével történik,[23] a közigazgatási szerveknek ki kell jelölniük egy konzultációs felelőst is. A törvény be nem tartása esetén az adatvédelmi biztoshoz lehet fordulni, aki szükség esetén tárgyalást tart, és eljárása végén ajánlást ad ki az érintett közigazgatási szervnek, ezenfelül azonban speciális jog-

[16] EU Progress Report Albania 2014.
[17] Szabó Zsolt: *A Nyugat-Balkán parlamentjei*. Gondolat, 2016, 213. o.
[18] Albán alkotmány 81. cikk.
[19] EU Albania Report 2020

[20] Ligji Nr.8503 Date 30.06.1999 Per Informimin e Dokument.Zyrtare.
[21] http://www.qbz.gov.al/
[22] Ligji nr. 146/2014 Per njoftimin dhe konsultimin publik
[23] http://www.konsultimipublik.gov.al

körei (bírságolás, bírósághoz fordulás) nincsenek. A törvény első két évében a gyakorlati tapasztalatok igen szerények: az érintett szervek többnyire nem jelöltek ki konzultációs felelőst, és a szervek mintegy fele nem tett eleget konzultációs kötelezettségének.[24]

2015-ben megszületett a parlament európai integrációban való részvételét szabályozó törvény is,[25] amely a kormány és parlament egyeztetését szabályozza EU-ügyekben, valamint új, széles körű konzultációs fórumokat állít fel az integráció témakörében. A törvény létrehozott egy új testületet, a Nemzeti Európai Integrációs Tanácsot, amely képviselőkből és külső személyekből áll.

Albániában az alkotmányozó hatalmat is a parlament gyakorolja: az alkotmány elfogadásához és módosításához az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges. Erre indítványt a képviselők egyötöde vagy az államfő tehet, a kormánynak nincs erre lehetősége. A parlament – szintén képviselőinek kétharmadával – dönthet úgy, hogy a módosítást referendum erősítse meg, ezt a parlamenti szavazást követő 60 napon belül kell lebonyolítani. A parlament által elutasított alkotmánymódosítás esetén egy, referendumon elutasított alkotmánymódosítás esetén három éven belül ugyanazon témában nincs helye alkotmánymódosításnak.[26] Az alkotmánymódosítások előzetes (tartalmi) normakontrollja kötelező.

A parlamenti képviselőséggel az igazságszolgáltatásban betöltött tisztség (bíró, ügyész), valamint a polgármesteri tisztség is összeférhetetlen. A képviselők csak kormánytagok lehetnek, más köztisztséget nem tölthetnek be, és nem folytathatnak nyereségszerzési tevékenységet állami vagy önkormányzati tulajdon alapján. Az összeférhetetlenséget a házelnök vagy a képviselők egytizede indítványára az alkotmánybíróság mondhatja ki.[27] A képviselők mentelmi joggal rendelkeznek: nem vonhatók felelősségre a parlamentben tett kijelentéseik, valamint leadott szavazataik miatt, és a tettenérés esetét kivéve csak a parlament engedélyével lehet letartóztatni őket.

[24] Commentary of law no. 136/2014, Res Publika, Tirana, 2017.

[25] LIGJ Nr. 15/2015 Për rolin e kuvendit në procesin e integrimit të republikës së shqipërisë në bashkimin europian

[26] Albán alkotmány 177. cikk

[27] Albán alkotmány 70. cikk

A hatályos házszabályt 2019-ben fogadták el. A parlament évente két ülésszakot tart, ülései nyilvánosak. A frakcióalapításhoz két képviselő szükséges. Állandó bizottsági rendszerén túl vizsgálóbizottságokat hozhat létre, ez a képviselők egynegyedének kérésére kötelező. A kötelező vizsgálóbizottságok azonban a gyakorlatban nem mindig kezdik meg munkájukat, az alkotmánybíróság elmarasztaló döntései ellenére.

A politikai élet Albániában erősen polarizált, gyakoriak a parlamenti üléseket érintő bojkottok, obstrukciók. 2019 elején a teljes ellenzék lemondott képviselői mandátumáról. 2020-ra sikerült csak a választási hatóságnak – 18 kivételével – feltölteni az üres parlamenti helyeket.[28]

4. AZ ÁLLAMFŐ

Az albán köztársasági elnök (Presidenti I Republikës) főként ceremoniális jogkörökkel rendelkezik: kitüntetéseket ad át, kegyelmez, dönt állampolgárság megadásáról, nagyköveteket küld és fogad, nemzetközi szerződéseket ír alá, kinevezi a tudományos akadémia elnökét és az egyetemek rektorait.[29] Jogköreinek gyakorlása során rendeleteket alkot. Ha harmadik személyi javaslatát a miniszterelnöki tisztségre sem fogadja el a parlament, feloszlathatja azt.

Az államelnököt a parlament titkos szavazással, szükség esetén több fordulóban, tagjainak háromötödös többségével (a harmadik és negyedik fordulóban egyszerű többségével) öt évre választja, egyszeri újraválasztás lehetséges. Az államfő a magyarhoz hasonló igen korlátozott jogi felelősséggel tartozik, tisztségétől megfosztását a parlament kétharmados indítványára az alkotmánybíróság mondhatja ki. Akadályoztatása esetén a házelnök helyettesíti. Az elnök egyszer visszaküldheti az elfogadott törvényt a parlamentnek, ám döntését a képviselők többségével hozott határozatával a parlament felülírhatja.

[28] EU Albania Report 2020

[29] Albán alkotmány 92. cikk

5. ALKOTMÁNYVÉDELEM ÉS IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS

Az alkotmány védelmének legfőbb szerve, fő értelmezője az 1992-ben létrehozott alkotmánybíróság (Gjykata Kushtetuese). A kilenctagú testület tagjai mentelmi joggal rendelkeznek, és kilenc évig tölthetik be posztjukat, a tisztség nem megújítható. A bírói posztok egyharmada háromévente megújul. Három tagot a köztársasági elnök nevez ki, hármat a parlament, hármat a legfelsőbb bíróság. A jelöltek a magasan képzett és legalább 15 év szakmai tapasztalattal rendelkező jogászok közül kerülhetnek ki. A testület elnökét a tagok saját maguk közül, titkos szavazással választják három évre, a tisztség egyszer megújítható.

Az alkotmánybíróság fő feladata a törvények és más központi és helyi jogszabályok alkotmányba és nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata. Az államfő és a kormány, valamint a képviselők egyötöde utólagos normakontrollt kezdeményezhet, ez az ombudsmannak (nép ügyvédje), valamint a számvevőszéknek is jogában áll. Az alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre is eljárhat. Az állampolgárok 2017-ig csak a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme esetén fordulhattak hozzá, azóta ezen az eljárástípuson felül alkotmányjogi panaszt nyújthatnak be bármely, őket negatívan érintő állami döntés ellen, ha más jogorvoslati lehetőségüket kimerítették. Az alkotmányellenes törvényeket a testület megsemmisítheti. Az alkotmánybíróság kérelemre, önálló eljárás keretében, kötelező alkotmányértelmezést ad ki. A testület emellett elbírálja az állami szervek közötti hatásköri vitákat is, valamint felügyeli a pártok tevékenységét.

Az alkotmánybíróság szótöbbséggel dönt. A határozatok mellett a különvéleményeket is közzé kell tenni a hivatalos lapban. A testület szervezetét és működését törvény[30] szabályozza. Az alkotmánybírák tisztsége minden más tisztséggel összeférhetetlen, vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségük van (2018 márciusában az igazságszolgáltatás átvilágítása keretében mentették fel az első alkotmánybírót, mivel nem tudta tisztázni vagyonának eredetét).

[30] Ligji Nr.8577, Datë 10.2.2001 Për Organizimin Dhe Funksionimin E Gjykatës Kushtetuese Të Republikës Së Shqipërisë

Az igazságszolgáltatás Albániában az elmúlt két évtizedben fejlődésen ment át, ám a hatékonyság, függetlenség, elszámoltathatóság nem szilárdult meg.[31] A bírók, ügyészek és ügyvédek kompetenciája és képzettsége egyenlőtlen, a nyilvánosság elve nem érvényesül maradéktalanul, az eljárási szabályok és az indokolási kötelezettség (a fellebbezések elbírálása során) gyakran sérülnek, a perek gyakran elhúzódnak, a korrupció mélyen beépül a rendszerbe. Mindezek miatt a közbizalom megrendült az igazságszolgáltatásban. A modern bíráskodás nem tekint vissza hosszú hagyományokra: a függetlenség kivívása után nehézkesen ment a független állami bíróságok felállítása. Említést érdemel, hogy esküdtbíráskodás bevezetésére is történt kísérlet 1913-ban, azonban csak alig néhány vidéki tárgyalásra kerül sor esküdtek bevonásával, majd a negatív tapasztalatok miatt felhagytak vele.

Az igazságszolgáltatás fő irányító szerve 1992 és 2017 között a 15 tagú Igazságügyi Tanács (Këshilli i Lartë i Drejtësisë) volt, amelynek elnöke a testület elnöki tisztségét is betöltő államfő, tagjai a legfelsőbb bíróság főbírája, az igazságügyi miniszter, három parlament által választott tag volt, valamint kilenc bíró a bírósági rendszer minden szintjéről, akiket a Nemzeti Bírói Konferencia választott egyszeri, ötéves időtartamra. A tanács tett javaslatot az államfőnek az elsőfokú és fellebbviteli bírók kinevezésére, döntött bírák áthelyezéséről, menesztéséről, fegyelmi ügyeiről, és a bírósági elnökök kinevezéséről.

2018 óta már a 11 tagú Bírói Tanács (Këshillit të Lartë Gjyqësor) működik, immár kormányzati tisztségviselők nélkül, azaz az egységes igazságszolgáltatási szervet a hivatásrendi (ön)igazgatás rendszere váltotta fel. A tanács legfontosabb feladata a bírók kinevezése, értékelése, szükség esetén áthelyezése vagy felfüggesztése. A tanács hat bíró tagját a bírák maguk közül választják, a fennmaradó tagok az ügyvédek, jogi karok és civilszervezetek – parlament által választott – képviselői. A tanács stratégiai tanácsadó szerv, figyelemmel kíséri a bírósági rendszer működését, és beszámol róla a parlamentnek.

[31] Analysis Of Criminal Appellate Proceedings In Albania, Osce, 2007, 1. o.

A tanáccsal párhuzamosan hasonló testületet állítottak fel az ügyészi hivatásrend számára. Létrejött a parlament által választott Igazságügyi Felügyelő (Inspektori të Lartë të Drejtësisë) tisztsége is, akinek feladata a magánszemélyektől, az igazságügyi minisztertől, legfőbb ügyésztől, vagy a bírói és ügyészi tanácsok tagjaitól érkező, bírák és ügyészek elleni, visszaélésekkel kapcsolatos panaszok kivizsgálása, hatósági jogkör nélkül.

A bírósági rendszer Albániában háromszintű: a legfelsőbb bíróságból, fellebbviteli bíróságokból és elsőfokú bíróságokból áll, ezekben összesen 329 bíró dolgozik. A parlament létrehozhat különleges bíróságokat meghatározott ügyek tárgyalására (ám ezek nem rendkívüli bíróságok). Ilyen például a 2003-ban létrehozott, a büntető törvénykönyvben meghatározott súlyos, szervezett módon elkövetett bűnügyeket fellebbviteli szakban tárgyaló bíróság és fellebbviteli bíróság, melyeket törvény[32] állított fel.

A legfelsőbb bíróság (Gjykata e Lartë) Albánia legmagasabb fokú bírósága, kasszációs jogkört gyakorol az alacsonyabb fellebbviteli bíróságok fölött. Általában ötfős tanácsban dönt, 17 mentelmi joggal rendelkező bíráját a parlament egyetértésével az elnök nevezi ki, egyszeri, kilencéves mandátumra, polgári (ideértve a kereskedelmi, család- és munkaügyi eseteket) és büntető (beleértve a katonai ügyeket) kollégiummal, valamint 2013 óta közigazgatási kollégiummal rendelkezik. A legfelsőbb bíróság jogegységi feladatkört is ellát, ilyen döntéseit a hivatalos lapban is ki kell hirdetni. A legfelsőbb bíróság ítéletei mellett a kisebbségi véleményeket is közzé kell tenni.

Az ország területe hét fellebbviteli bíróság[33] területére van felosztva, ezekben 89 bíró ítélkezik. Háromfős tanácsban fellebbviteli ügyeket bírál el. Az ügyek elosztása a tanácsok között sorsolással történik, törvényben meghatározott módon. Az elsőfokú bíróságok száma 23, ezekben 251 bíró dolgozik. Az elsőfokú bírák a végzett, legalább

[32] Ligj nr.9110, Datë 24.7.2003 Për Organizimin Dhe Funksionimin e Gjykatave Për Krime Të Rënda

[33] Székhelyvárosok: Durrës, Gjirokastër, Korçë, Shkodër, Tiranë, Vlorë, valamint a súlyos bűnügyeket tárgyaló fellebbviteli bíróság Tiranában.

25 éves, büntetlen előéletű jogászok közül kerülnek ki, fellebbviteli bíró az lehet, aki legalább ötéves elsőfokú bírósági bírói tapasztalattal rendelkezik. A fellebbviteli bíróságok mellett a 2012-es közigazgatási bírósági törvény[34] elfogadása óta önálló közigazgatási bíróságok is működnek, összesen 36 bíróval. A fellebbviteli ügyeket a hét bírót foglalkoztató Közigazgatási Ítélőtábla (Gjykata Administrative e Apelit), amelynek döntései ellen a legfelsőbb bíróság közigazgatási tanácsához lehet fordulni jogorvoslattal. A gyakorlatban ezek ítéleteinek végrehajtása a közigazgatási szervek által azonban sokszor elmarad.

A legfőbb ügyész (Prokurori i Përgjithshëm) az ügyészi szervezet csúcsán áll, a parlament egyetértésével a köztársasági elnök nevezi ki. Az ügyészeket szintén a köztársasági elnök nevezi ki, az ügyészi tanács javaslatára. A szervezet a bírósági szervezethez igazodik: hét fellebbviteli főügyészségre, valamint 23 helyi ügyészségre tagolódva, a rendszer része 2019- óta egy speciális, korrupció- és szervezettbűnözés-ellenes ügyészség is.

2016-ban lendületet kapott a bírósági reform. Elfogadták az új bírósági[35] és ügyészségi[36] szervezetről, a (2001-es korábbi törvényt felváltó, igen részletes) bírók és ügyészek jogállásáról[37] szóló törvényeket, valamint egy törvényt[38] a bírók és ügyészek átvilágításáról. Ezek a vizsgálatok jelentős késéssel, ténylegesen 2018-ban indultak el, céljuk a vagyoni helyzet felmérése mellett a szervezett bűnözéssel való kapcsolatok feltárása és a szakmai-etikai feltételek meglétének ellenőrzése. A független értékelők a vizsgált személy (nyilvános meghallgatás során tett) nyilatkozatán kívül más dokumentumokat, ta-

[34] Ligji nr. 49/2012 Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative

[35] Ligj, Nr. 98/2016: Për Organizimin e Pushtetit Gjyqësor Në Republikën E Shqipërisë

[36] Ligj, Nr. 97/2016: Për Organizimin Dhe Funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipë

[37] Ligj Nr. 96/2016: Për Statusin e Gjyqtarëve dhe Prokurorëve Në Republikën e Shqipërisë

[38] Ligj, Nr. 84/2016: Për Rivlerësimin Kalimtar të Gjyqtarëve Dhe Prokurorëve në Republikën e Shqipë

núvallomásokat, szakvéleményeket is figyelembe vehetnek, és helyszíni szemlét is lebonyolíthatnak. A vizsgálat eredménye lehet egy évre tisztségből felfüggesztés, vagy akár felmentés is, ha például a vizsgált személy vagyona a törvényes jövedelméből következő összeg több mint kétszeresére rúg. Bár szakértők szerint egy év alatt minden bírót és ügyészt át lehetne világítani, az első félévben mindössze hat vizsgálat zárult le, amiből négy esetben nem ment át a vizsgált személy a szűrőn,[39] ami azt jelzi, hogy sokan nem fognak megfelelni a kritériumoknak. Ez azonban bíró- és ügyészhiányhoz, az igazságszolgáltatás funkciózavaraihoz is vezethet. Az átvilágítás az alkotmánybírókat is érinti, többeket felfüggesztettek vagy maga mondott le, így a testületnek 2019 decemberére mindössze egy tagja maradt hivatalban, így határozatképtelenné vált.[40]

Az albán ügyvédi kamarát 1990-ben hozták létre törvénnyel, ezelőtt a jogi képviselők a nyomozati szakban nem láthattak el védelmet. A hatályos ügyvédi törvényt[41] 2003-ban fogadták el, tíz évvel az első ilyen tárgyú jogszabály elfogadása után. A bíróság előtt ma sem kötelező ügyvédet igénybe venni, a polgárok saját védelmüket is elláthatják.

Az alapjogvédelem további fontos intézményének, a nép ügyvédjének (Avokati i Popullit) feladatait és jogállását az alkotmány (alapjogokat követő) 60–63. szakaszai, hivatalának működését törvény szabályozza.[42] A nép ügyvédje, amely közvetlenül a parlamentnek számol be tevékenységéről, a közigazgatási szervek jogellenes tevékenysége vagy mulasztása esetén védi a polgárok jogait, szabadságait és jogos érdekét. Független, önálló költségvetését maga hajtja végre, a bíróéhoz hasonló mentelmi joga van, más tisztséget nem tölthet be, sem párt, sem társadalmi szervezet tagja, gazdasági társaság tisztségviselője

[39] Walter Glos – Hartmut Rank: *Zwischenbilanz der Justizreformen in Albanien*. Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

[40] Aurela Anastasi: *Challenges for the Constitutional Court and Democracy in Albania*, Int'l J. Const. L. Blog, May 9, 2018.

[41] Ligj nr.9109, datë 17.7.2003 Për Profesionin E Avokatit Në Republikën E Shqipërisë

[42] Ligji 8454 (1999) "Per Avokatin E Popullit"

nem lehet. A tiranai központon kívül hét területi kirendeltséggel is rendelkezik.

A nép ügyvédjét a parlamenti képviselők háromötöde ötéves időtartamra választja, újraválasztás lehetséges. A képviselők egyötödének indítványára a képviselők háromötöde visszahívhatja tisztségéből. A tisztség betöltéséhez albán állampolgárság, felsőfokú jogi végzettség és jogvédelmi vagy jogi területen szerzett elismert szakértelem és legalább 10 éves tapasztalat szükséges.

A nép ügyvédje kérelemre és hivatalból egyaránt eljárhat, bárki fordulhat hozzá, formakényszer és díjazás nélkül. Népszerűségét és ismertségét mutatja, hogy évente mintegy 4500 beadványt kap. Hivatalán belül öt szakterületi biztos működik, akiket szintén a parlament választ (a nép ügyvédjétől eltérően négy évre), ezek a következő területekkel foglalkoznak: központi közigazgatás és önkormányzatok; rendőrség, titkosszolgálatok, bíróságok, börtönök; kínzás elleni nemzeti mechanizmus; gyermekjogok; általános kérdések. A nép ügyvédje, amely az egyenlő bánásmódért is felelős, a parlamentnek évente tevékenységéről jelentést tesz, de a törvényhozás ezenfelül is kérhet tőle tájékoztatást, valamint ő is kérhet meghallgatást. Hatásköre szűkös: ajánlást tehet (a megkeresett szerv erre köteles válaszolni), és intézkedést kezdeményezhet, a közigazgatási szervek kötelesek az általa kért információt és tájékoztatást megadni. Vizsgálatot folyathat le, szakértőt vehet igénybe. A tisztség fennállásának első tíz évében a nép ügyvédje mintegy 150 jogalkotási célú ajánlást fogalmazott meg, amelynek 75%-ának a címzettek eleget tettek.[43]

6. A KORMÁNY SZERVEZETE ÉS MŰKÖDÉSE

A kormány (Miniszterek Tanácsa, Këshilli i Ministrave) általános szerv: minden olyan állami funkciót gyakorol, amely nincs más államhatalmi vagy önkormányzati szervhez rendelve. Vezetője a miniszterelnök (Kryeministri), akit a parlament választ meg, tagjai a

[43] Škarica: cit. op. 21. o.

miniszterek, akiket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki. A kormány szervezetét és működését törvény[44] szabályozza, a kormánytagokat mentelmi jog illeti meg. A kancellár-elvnek megfelelően a kormányfő nem pusztán első az egyenlő kormánytagok között, hanem meghatározza a kormány általános politikáját, ellenőrzi a miniszterek munkáját, dönti a közöttük felmerül vitás kérdésekben, és rendeletet is kiadhat. A kormányfő bizalmi kérdést tehet fel a parlamentnek, amelynek sikertelensége esetén felkéri az elnököt a parlament feloszlatására. A képviselők egyötöde – német mintára – konstruktív bizalmatlansági indítványt nyújthat be, az új miniszterelnök megjelölésével.[45]

Az alkotmány szerint a kormány saját hatáskörében rendeletet alkothat. Törvényerejű rendeletet[46] csak veszélyhelyzetben alkothat, amit haladéktalanul meg kell küldenie a parlamentnek, amely 45 napon belül megerősítheti azt, ellenkező esetben hatályát veszti[47]. Bár a kormány többször megkísérelte erre hivatkozva felgyorsítani a jogalkotást, az alkotmánybíróság gyakorlata ezt a jogkört szűken értelmezi, így számos ilyen rendelkezést semmisített meg.[48] A kormány parlamenti ellenőrzése gyenge, a stratégiaalkotást és végrehajtást szinte demokratikus (parlamenti) kontroll és jóváhagyás nélkül végzi.

A 2017-es választások után alakult kormány – a miniszterelnökön és helyettesén kívül – mindössze 11 miniszterből és két tárca nélküli államminiszterből áll, szemben a korábbi 21 tagú kormánnyal. A kormány politikájának fő törekvése az európai integráció, emiatt fő stratégiai dokumentuma a Nemzeti Fejlesztési és Integrációs Stratégia 2015–2020 (korábbi időszaka 2007–2013 volt).

[44] Ligj Nr. 9000, Date 30.1.2003 Per Organizimin Dhe Funksionimin E Keshillit Te Ministrave

[45] Albán alkotmány 104. cikk

[46] Akte normative që kanë fuqinë e ligjit

[47] Albán alkotmány 101. cikk

[48] Herbert Küpper – Szabó Zsolt: A jogalkotás alkotmányos keretei Kelet- és Közép Európában. *Parlamenti Szemle*, 2016/1, 48. o.

7. A KÖZIGAZGATÁS INTÉZMÉNYRENDSZERE

A közigazgatási eljárási törvény (lásd külön pontban) szerint a közigazgatási szervek az alábbi csoportokra oszthatók: központi kormányzati szervek, közjogi testületek, önkormányzatok, a fegyveres erők szervei – utóbbiak csak annyiban, amennyiben szintén közigazgatási feladatot végeznek.[49] Az államigazgatási szervek létrehozásáról és működéséről külön törvény[50] rendelkezik, amely a következő alapelveket fogalmazza meg a közigazgatás szervezetéről: egység és hierarchia, elszámoltathatóság, dekoncentráció, egyértelműség a felelősség meghatározásában, gazdaságosság, hatékonyság, valamint az államigazgatási intézmények közötti együttműködés. A törvény szerint az államigazgatás az alábbi intézményekből áll: miniszterelnök, minisztériumok, a miniszterelnöknek vagy a minisztereknek alárendelt, kormánydöntéssel létrehozott intézmények, a kormány valamely tagja által felügyelt önálló ügynökségek, valamint a prefektusok hivatalai. A törvény szabályozza az állami közfeladatok más jogalanyokra való átruházásának feltételeit is.

A minisztérium ellátja az állam felelősségi körébe tartozó valamennyi adminisztratív feladatot, kivéve azokat, amelyeket kifejezetten az alárendelt intézményekre ruháztak át, vagy amelyekért az autonóm ügynökségek felelősek. A minisztérium felelős továbbá a felelősségi körébe tartozó autonóm ügynökségek tevékenységének felügyeletéért. A minisztérium dekoncentrált területi szerveket is létrehozhat. A minisztert kabinet segíti, amely nem illeszkedik a minisztériumi hierarchiába, hanem közvetlenül a minisztert segíti. A minisztérium legkisebb szervezeti egysége a főosztály (sektori), fölötte az igazgatóság (drejtoria), majd a főigazgatóság (drejtoria e përgjithshme) áll. A minisztérium szervezetét a főtitkár (sekretari i përgjithshëm) veze-

[49] Muçaj, Rakel: *Public administration reforms in Albania, as a precondition for the European Union (EU) Integration*. (http://konferenca.unishk.edu.al/icrae2013/icraecd2013/doc/595.pdf)

[50] LIGJ Nr. 90/2012 Për Organizimin Dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore

ti, mint a legmagasabb rangú köztisztviselő, aki a szakpolitikai célok szakmai végrehajtásáért felel.

Az önálló ügynökségeket (agjencitë autonome) törvény hozhatja létre, ha tevékenységük a miniszter állandó felügyeletét nem igényli, speciális irányítással jár, és finanszírozásuk nem kizárólag az állami költségvetésen alapul. További feltétel, hogy az adott közfeladat ne legyen hatékonyabban megvalósítható minisztériumi kereteken belül. Az autonóm ügynökséget – méretüktől függően – az irányítóbizottság és az ügyvezető igazgató, vagy egy főigazgató és egy felügyelőbizottság vezeti, a testületek tagjait a miniszterelnök vagy az illetékes miniszter nevezi ki, taglétszámuk három és hét között lehet. Az ügyvezető igazgató vagy főigazgató vezető köztisztviselő, a miniszterelnök vagy a felügyeletért felelős miniszter nevezi ki. Az irányító testület fő feladata a cselekvési és pénzügyi terv jóváhagyása, és az ügyvezető igazgató tevékenységének ellenőrzése, személyére vagy megbízatása visszavonására vonatkozó javaslattétel.

A belső, közigazgatási normákról Albániában szokatlanul magas szintű, alkotmányos rendelkezést találunk.[51] Eszerint a kormány, a miniszterek és a közigazgatási szervek belső normái csak az alárendelt szervekre vonatkoznak. Ilyen például a kormány ügyrendje, amely többek között a kormányzati koordinációt, a jogalkotás előkészítését, az európai integrációhoz szükséges szakpolitikai feladatokat szabályozza. A koordinációért felelős minisztériumi vezetők legalább heti megbeszéléseket tartanak, több tárcaközi egyeztetési fórum is létezik.

A kormány és a közigazgatás működésének kereteit e normák mellett stratégiai dokumentumok jelölik ki, amelyek megalkotásának minősége általános elismerésnek örvend, a gyakorlati megvalósítás és a költségvetési konzekvenciák levonása (stratégiaköltségvetés-készítés) azonban gyakran elmarad. A célok kijelölése megfelelőnek mondható, ám az eredmények a közigazgatás belső ellenőrzési mechanizmusainak gyengesége miatt rendre elmaradnak. A jogalkotás, jogszabályszerkesztés és a hatásvizsgálatok kultúrája fejletlen. A közigazgatás kapacitásai általában szűkösek, az erőforrások egyenlőtlenül, irracionálisan oszlanak el, az intézményi hatékonyság alacsony, a stratégiai célok gyakorlatba való átültetése rendre elmarad.[52] A jogállami alapon álló, hatékony és elszámoltatható közigazgatás kiépítése, a közigazgatási reform megvalósítása a Stabilitási és Társulási Megállapodásnak is egyik fő elvárása.

[51] Albán alkotmány 119. cikk

8. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS TERÜLETI ÉS HELYI SZINTJEI ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK

Az ország a 2015 júniusában életbe lépett jelentős területi közigazgatási reformtörvény[53] alapján – a korábbi 36 körzet *(rrethe)* helyett – tizenkét megyére[54] *(Qarqe)* tagolódik. A területi közigazgatás alapja a megye, élén a kormány által kinevezett prefektussal (prefekti). A prefektus feladata a központi kormányzati politikák és önkormányzatoknak szánt támogatások helyi szintű koordinációja és végrehajtása, ami a gyakorlatban igen alacsony színvonalon valósul meg. Emellett törvényességi felügyeletet gyakorol az önkormányzatok tevékenysége fölött, szükség esetén bírósághoz fordul. A megyékben választott tanácsok (këshilli i qarkut) is működnek, részben választott, részben a települések által lakosságarányosan delegált tagokkal. Feladatkörük szűkös, többnyire gazdaság- és területfejlesztésre korlátozódik. A megyékben dekoncentrált minisztériumi szervek is működnek, valamint az alkotmány megengedi, hogy – a szükséges költségek biztosítása mellett – az állam feladatokat delegáljon az önkormányzatokra.

[52] Thanasi, Durata: *An Overview Of Public Administration In Albania*. NispaCE, 2010.

[53] Ligj Nr. 115/2014 Për Ndarjen Administrativo-Territoriale Të Njësive Të Qeverisjes Vendore Në Republikën E Shqipërisë

[54] A megyék és székhelyeik a következők: Berat megye – Berat, Dibra megye – Peshkopia, Durrës megye – Durrës, Elbasan megye – Elbasan, Fier megye – Fier, Gjirokastra megye – Gjirokastra, Korça megye – Korça, Kukës megye – Kukës, Lezha megye – Lezha, Shkodra megye – Shkodra, Tirana megye – Tirana, Vlora megye – Vlora.

2015 előtt Albániában igen fragmentált volt a területi beosztás: 373 önkormányzat (lokalitete) működött, amely kétféle lehetett: város (bashki, 65 ilyen létezett) vagy vidéki területeken a község (komunë, számuk 309 volt). Ezek közül számos összevonásával, racionalizálással a 2015-ös területi közigazgatási reform eredményeként 61 önkormányzatot *(Bashkia)* hoztak létre, amelyek élén négy évre a helyben lakók közül választott polgármester és tanács áll. A polgármester az önkormányzat végrehajtó szerve, a képviselő-testület pedig a helyi rendeletalkotás letéteményese. A testületet nem a polgármester vezeti, hanem a tagjai közül választott elnök. A települések az önkormányzati testületeket négy évre (2007 előtt három évre) választják. A főváros, Tirana státuszát egy 2000-ben megalkotott törvény szabályozza.

Az önkormányzatok elsősorban az infrastruktúráért, közszolgáltatásokért, turizmusért, vízellátásért, szennyvízkezelésért és hulladékgazdálkodásért felelnek, valamint az állammal együttműködve láthatnak el szociális, oktatási és egészségügyi feladatokat. 2002 óta lehetőségük van helyi adók kivetésére, bevételeik azonban feladataikhoz képest nem elégségesek. Az igazgatás terén a gyakorlatban a szűkös erőforrások, a megvalósítás gyengeségei az önkormányzati szférában is kimutathatók. Az önkormányzati szféra lassú erősödésben van: míg az 1990-es években az önkormányzatok költségvetése alig 5-6%-ot tett ki az állami költségvetésben, és ezen belül a saját bevételek aránya csupán 5%-volt, 2010-re az önkormányzati szféra költségvetési részesedése elérte a 13%-ot, és a saját bevételek aránya ezen belül az 50%-ot.[55]

9. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS

Az első albán közigazgatási eljárási törvényt 1999-ben fogadták el. Bár a törvény megfelelt az európai sztenderdeknek, a gyakorlatban alig érvényesült, mert számos szektorban speciális eljárásokat

[55] Škarica: cit. op. 22. o.

alkalmaztak. A valóban egységes, átlátható működés érdekében 2016-ban új eljárási törvény lépett hatályba, amelynek tárgyi hatálya a közigazgatási szerződésére is kiterjedt. A közel 200 szakaszból álló, új kódex[56] megfogalmazza a törvényesség, átláthatóság, közérdekű adatokhoz való jog, adatvédelem, arányosság, fair eljárás, hatékonyság, pártatlanság alapelveit. A törvény tiltja a diszkriminációt, és előírja, hogy a diszkrecionális jogköröket törvény alapján, korlátok között szabad gyakorolni. A közigazgatási eljárások főszabály szerint ingyenesek. A törvény meghatározza a kérelemre és hivatalból induló eljárások szabályait, határidőit, a felek jogait és kötelezettségeit, a tárgyalás, bizonyítás, végrehajtás módjait. Újdonságként szerepel a törvényben a közigazgatási szerv hallgatásának következménye, a közigazgatási aktus kritériumrendszere és az eljárás során igénybe vehető jogorvoslatokkal kapcsolatos kioktatási kötelezettség.[57]

A törvény fő újdonsága emellett az egyablakos ügyintézés megteremtése és a közigazgatási szerződések szabályozásának kiszélesítése volt, az ügyfelek elégedettségének és a szolgáltató közigazgatás megteremtése érdekében. Az első tapasztalatok pozitívak, de a jövő fogja megmutatni, hogy sikerül-e a törvényt a gyakorlatba is átültetni.

Az ügyfélbarát közigazgatás jegyében Albániában is elindult az egyablakos ügyintézés, szétválasztva a háttér- és ügyfélszolgálati műveleteket, mintegy 500 szolgáltatást elérhetővé téve a lakosság számára egy ügyfélszolgálaton (kvázi kormányablak). A fokozatosan országossá kiépülő, 2017-ben négy városban jelen lévő hálózatot a 2015-ben georgiai mintára létrehozott ügynökség, az ADISA[58] (Albanian Agency for Integrated Service Delivery) működteti. Ugyanekkor indult el a kormányzati portál[59] is, amelyen az ügyfél-

[56] Ligj nr. 44/2015 kodi i procedurave administrative i republikës së shqipërisë

[57] Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans, ReSPA, 2016, 17. o.

[58] www.adisa.gov.al

[59] www.e-albania.al

szolgálatokon személyesen elérhető szolgáltatások intézhetők online. A portál első három éve alatt 300 000-re nőtt a regisztrált felhasználók köre.[60]

10. A KÖZIGAZGATÁSI SZEMÉLYÜGY JOGI KERETEI ÉS HUMÁNPOLITIKA

Az albán közigazgatás egyik fő válságterülete a humánpolitika. A legnagyobb probléma a megfelelő közigazgatási kultúra hiánya: a tisztviselői munka, mint folyamatos, önálló, felelősségen alapuló, hierarchikus struktúrában végzett tevékenység, Albániában nem gyökeresedett meg. A szocialista rendszerben a döntéshozatal – akár a törvények felülírásával – a politikusok „feladata" volt, a hivatalnokok elszoktak az önálló, polgárok felé felelős, törvényen alapuló döntésektől. A kiválasztási és életpályarendszer sem működik: bár az alkotmány minden tisztviselői státusz betöltéséhez pályázatot ír elő,[61] ezt számos módon megkerülik.

1994-ben a reformok koordinációja érdekében a miniszterelnök hivatalszervezetében alakították ki a Közszolgálati Központot (Departamenti i Administratës Publike, DAP), amelynek legfontosabb feladata a kormányzati személyügyi és illetménypolitika kidolgozása és végrehajtása. A DAP 2005 óta a belügyminisztériumhoz tartozok, azóta szinte súlytalanná vált a többi tárcával szemben. A DAP évente jelentést készít a kormánynak a közszolgálatról, iránymutatásokat dolgoz ki, vezeti a közszolgálati nyilvántartást. Míg a pályáztatás és kiválasztás a DPA feladata, a tisztviselők nem az állam, hanem annak a szervnek az alkalmazottai lesznek, ahol dolgoznak. A formálisan alkalmasságon alapuló rendszer azonban a gyakorlatban nem szakmai szempontok alapján működik.

[60] Cherie Hart – Rudina Mullahi: *Delivering customer care and cutting corruption in public services – a case study on citizen-centric service delivery reform in Albania*. 2017.

[61] Albán alkotmány 107. cikk

Az első albán köztisztviselők jogállásáról szóló törvényt 1996-ban fogadták el, ezt röviddel megelőzően köztisztviselői etikai kódex is született. A törvény szövege az európai sztenderdeket és elveket tükrözte: szakmaiság, függetlenség, pártatlanság, átláthatóság, életpálya, elszámoltathatóság és törvényesség.[62] A törvény előírta az egyetemi végzettséget a tisztviselői karban. Az elvek és törvényi rendelkezések gyakorlatba történő átültetése azonban – politikai akarat híján, azóta is – rendre elmarad. Az egyes kormányváltások során a zsákmányelv alapján megszokottá vált a tisztviselői helyek politikai bizalom alapján történő, akár törvénysértő módon, pályázat nélküli feltöltése a győztesek által, amely még a 2017-es választások után is megfigyelhető volt. Ezzel összefüggésben sok esetben határozatlan idejű tisztviselői kinevezés helyett sürgősséggel indokolt határozott idejű munkaszerződéseket alkalmaznak, a pályáztatás kikerülése érdekében (tisztviselői státuszban nem lehetséges a határozott időre történő foglalkoztatás).[63] Az ilyen leplezett státuszok aránya meghaladja a 20%-ot. Gyakori, hogy hat hónap után az időszakosan foglalkoztatottak végleges kinevezést kapnak, vagy pályázatnál előnyben részesítik őket. Ezek a módszerek is a politikai kinevezettek könnyebb bekerülését szolgálják. A tisztviselők motivációja alacsony, a szakmaiteljesítmény-ösztönzők gyengék, a szakmai előmeneteli lehetőségek bizonytalanok. A fluktuáció igen magas: évente a tisztviselők kb. 20%-a elhagyja a szolgálatot.[64] 2019-ben pedig közel ezer tisztviselő elbocsátására került sor.

Az 1999-es, új tisztviselői törvény[65] szabályozta a pályáztatás, az előmenetel és a köztisztviselői jogok kérdését, de továbbra sem volt egyértelmű a törvény személyi hatálya, például az, hogy a parlamenti, elnöki hivatalok és az önkormányzati hivatalok beletartoznak-e.

[62] Škarica: cit. op. 14. o.

[63] Albania progress report 2018

[64] Škarica: cit. op. 27. o.

[65] Ligj Nr.8549 Statusi i Nëpunësit Civil

A DPA értelmezésén alapuló gyakorlatban[66] a szabályozás – eltérően az előző törvény szélesebb célcsoportjától – mindössze 6%-át fedi le az összes közszférában foglalkoztatottnak (kb. 90 000 alkalmazott). Ebből 2600-an dolgoznak központi szinten, közülük 1500-an a minisztériumokban. A tisztviselői státuszból adódó biztonság és előnyök csak egy szűk kör számára voltak biztosítottak. Bár a törvény szövegezése az EU szerint is megfelelő volt, személyi hatálya csak egy igen szűk csoportra terjedt ki.

2002-ben felállt az öttagú Köztisztviselői Döntőbizottság (KD), amely a bíróság előtti utolsó ellenőrzési fórumként a tisztviselők által a személyügyi döntések ellen benyújtott panaszok elbírálásával foglalkozik, és tevékenységéről a parlamentnek számol be. A KD működése a gyakorlatban nem volt sikeres: döntéseit egyetlen esetben sem fogadták el a munkáltató intézmények, hanem bírósághoz fordultak ezek ellen. Említést érdemel továbbá, hogy 2003-ban új etikai kódexet fogadtak el.

2014-ben hatályba lépett az új, hatályos köztisztviselői jogállási törvény,[67] valamint a hozzá kapcsolódó tíz végrehajtási rendelet. Az immár harmadik kodifikáció fő célja elvben az átpolitizáltság, korrupció megszüntetése volt. A törvény számos újítást hozott: teljesítményértékelési rendszer vezettek be, pontosították a munkaköri leírások rendszerét, ezt követően pedig elindult az összes tisztviselő státuszának és feladatkörének felülvizsgálata. A személyi hatály egyértelműsítése és kiterjesztése azonban megtörtént: a törvény kevés kivétellel már minden állami és önkormányzati tisztviselőre kiterjed. Az új köztisztviselő próbaideje általánosan egy év. A KD az új törvénnyel megszűnt, a köztisztviselői jogállási vitákat a frissen létrehozott közigazgatási bíróságok bírálják el. A szabályozás megfelelő szövegezése és elvei nem ellensúlyozták a gyakorlat helytelen indulását: a hatálybalépést többször, közel egy évvel elhalasztották, hogy a kormányzó

[66] Husi, Glori: Public Administration in Albania and the Process of European Integration. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, MCSER Publishing, Rome-Italy, Vol 4. No. 2, August 2015, 305. o.

[67] Ligj nr. 152/2013 (2013. 9. 30) për nëpunësin civil

politikai erő még végrehajthassa személycseréit a tisztviselői karban, annak mintegy 13%-át menesztve.[68]

A szabályozási mellett az intézményi környezet valamelyest fejlődésnek indult: 2000-ben a DAP felügyelete alatt létrejött a köztisztviselők képzésével foglalkozó szerv, amely főleg EU- és pénzügyi tárgyú képzéseket tartott külső szakértők bevonásával. Ennek nyomán 2013-ban létrejött a főként EU-forrásokra támaszkodó Albán Közigazgatási Akadémia (Shkolla Shqiptare e Administratës Publike).[69]

Egy másik jelentős kihívást nagyjából sikerült rendezni: a tisztviselők alacsony illetményét, amely a megélhetési küszöbön vagy az alatt volt, komoly bérfejlesztésekkel sikerült megfelelő szintre hozni.[70] Az alulfizetettség korábban korrupcióhoz, kontraszelekcióhoz, alacsony hatékonysághoz vezetett. Az illetményeket törvény rögzíti, attól eltérni nem lehet, ami ugyan a korrupcióval átszőtt albán viszonyok között garanciális jelentőségű, ám a motiváció ellen hat.[71]

11. A KÖZIGAZGATÁS HATÉKONYSÁGA ÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ HATÁSAI

Az albán közigazgatás központi feladata az európai integráció megvalósítása, különösen az EU-társulási megállapodás 2009-es hatálybalépése és a csatlakozási tárgyalások 2020-as megkezdése óta. Az európai integráció menetrendjét a közel ezer oldal terjedelmű, a csatlakozási tárgyalások fejezeteinek helyzetét részletesen elemző Nemzeti Európai Integrációs Terv tartalmazza, amelyet a miniszterelnök 108/2014-es számú határozatában adott ki a 2014–2020-as időszakra. A részle-

[68] Husi: cit. op. 306. o.

[69] www.aspa.gov.al

[70] 2007 és 2012 között minden közszférában dolgozó átlagosan 37,2%-os béremelést kapott, a felsőfokú végzettséggel nem rendelkezők körében ez még magasabb, 46,9%, az egészségügyi szektorban pedig 51% volt.

[71] Škarica: cit. op. 15. o.

tes, költségvetéssel is rendelkező stratégia megvalósításáért az Európai Integrációért Felelős Minisztérium felel. 2014-ben ujjászervezték a tárgyalási fejezetenként létrehozott tárcaközi bizottságok rendszerét. A gyakorlatban a tervezett intézkedések végrehajtási szintje alacsony, számos lépést a következő évre halasztanak, annak ellenére, hogy a minisztérium létszámát folyamatosan növelik. A stratégia és a kormányprogram összhangja sem megfelelő. Hatásvizsgálatok alig vagy csak alacsony színvonalon készülnek.[72]

A csatlakozás egyik fontos feltételét jelentő szektorokon átnyúló közigazgatási reformstratégia végrehajtásáért egy tárcaközi bizottság felel az innovációért és közigazgatásért felelős minisztérium vezetésével, amely azonban erre a feladatra saját költségvetéssel nem rendelkezik. 2017 óta nincs ilyen, kimondottan a közigazgatásért felelős tárca. Bár a széles körű reform szükségességét minden kormányzati dokumentum elismeri, a koordináció ezek között nem megfelelő, egyedül a személyügyi reform gyakorlati megvalósítása terén van kormányzati konszenzus. A rövid távú politikai érdekek és a korrupció több mint két évtizede nem engedik megerősödni az albán közigazgatást, amelyben rendszerszintű változások helyett csupán elszigetelt, bár olykor sikeres beavatkozások figyelhetők meg. A közigazgatás-fejlesztés helyett Albániában tehát egyelőre a megbízható, jogállami működés feltételeinek kialakítása a cél.

[72] EU Albania Report 2020

BOSZNIA-HERCEGOVINA

Hivatalos neve (magyarul)	Bosznia-Hercegovina
Hivatalos neve (helyi nyelven és írással)	Bosna i Hercegovina/Босна и Херцеговина
Terület (km²)	51 197
Főváros	Szarajevó
Lakosságszám	3 273 651
Hivatalos nyelv	bosnyák, horvát, szerb
Pénznem	bosnyák konvertibilis márka (BAM)
Egy főre eső GDP (USD) [nominális]	6073,3 (constant 2010: 6236)

1. KÖZJOGTÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK

Bosznia-Hercegovina önálló államalakulatként 1992 előtt nem létezett. A terület, amely soha nem volt homogén sem területi, sem vallási, sem állami berendezkedés szempontjából, különböző államok részét képezte. Az ország mai területe a 19. század végéig a török birodalomhoz tartozott, és az önállóságot az 1876-ban kirobbant, Szerbiából és Montenegróból is támogatott sikertelen felkelés sem hozta el. Bár a független Szerbia magának követelte Bosznia-Hercegovinát a 19. század közepén, az 1878-as Berlini Kongresszus nem ismerte el ezt a területi igényt, és a területet – a nagyhatalmak és a Porta jóváhagyásával – az Osztrák–Magyar Monarchia szállta meg. A Monarchia szervezetébe való bekebelezésre, azaz a formális annexióra az az évi ifjútörök forradalmat felhasználva 1908-ban került sor. Ez közvetlen oka volt az első világháborúhoz vezető konfliktusnak, amely a térség hatalmi viszonyainak teljes átrendeződését eredményezte.

A Monarchián belül Bosznia-Hercegovina formálisan sem Ausztriához, sem Magyarországhoz nem tartozott,[1] hanem a közös pénzügyminisztérium igazgatása alatt állott. 1910-ben az uralkodó, I. Ferenc József kiadta a bosznia-hercegovinai alkotmányt. A törvényhozó testület a formálisan a nép által választott, 92 tagú 'Sabor' (Zemaljski sabor) lett, amelynek képviselői azonban nem rendelkeztek törvénykezdeményezési joggal, mert az a – közös minisztérium által kinevezett – helyi kormányt illette meg. A 92 közül 72 képviselőt választottak, 20 pedig virilista tag volt, akik hivataluk miatt kaptak helyet a testületben (idetartozott a muszlimok, zsidók, ortodoxok, katolikusok vallási vezetője, Szarajevó polgármestere, a legfelsőbb bíróság elnöke, az ügyvédi kamara elnöke és a kereskedelmi kamara elnöke). A képviselőket a három kúriára osztott választópolgárok választották meg, a nagybirtokosok 18, a polgárok 20, a parasztok 34 képviselőt választottak. A kormány törvényjavaslataihoz előzetes bécsi és pesti hozzájárulás kellett, valamint utólagos uralkodói szentesítés. A Sabor

[1] Bővebben lásd Tuster Ignác: *Déli tartományaink földje, népe és jövője*. Debrecen, Csáthy, 1918.

messze nem volt autonóm parlament: a kormány nem tartozott neki felelősséggel, költségvetést nem fogadhatott el, nem tárgyalhatott meg bármilyen kérdést, és nem volt autonómiája: még elnökét és helyetteseit is a császár nevezte ki.[2] A Sabor kilenc képviselője alkotta az Országos Tanácsot (Zemaljski savjet), amely tanácsadó jogkörrel rendelkezett a végrehajtó hatalom számára, a kormányt és a Sabort kötötte össze. A Sabort Ferenc József az első világháború kitörése után nem sokkal, 1915 februárjában feloszlatta. Bosznia-Hercegovina közigazgatása a Monarchia szervezetéhez igazodott, ám közigazgatási bíráskodás nem épült ki.

Az első világháborút követően Bosznia-Hercegovina a Szerb–Horvát–Szlovén Királyság tartománya, majd Jugoszlávia része lett, 1929-ben a királyi diktatúra bevezetésével elveszítette részleges önállóságát. 1945-től a „második" Jugoszlávia keretében önálló tagköztársaság lett. A jugoszláv szövetségi parlamenthez hasonlóan ebben az időszakban több, összesen öt „kamarából" állt a köztársasági parlament, amely 1990-ben kettőre, a közvetlenül választott 130 tagú Állampolgárok Tanácsára és a Községek Tanácsára csökkent (az utóbbi testületbe minden község egy tagot választott).[3]

Az 1991-es népszavazás szerint Bosznia-Hercegovina volt a leginkább többnemzetiségű tagköztársaság. Lakóinak – saját bevallás szerint – 43,7%-a bosnyák, 31,3%-a szerb, 17,3%-a horvát, 5,5%-a jugoszláv. A rendszerváltozás során felerősödtek a nemzeti-etnikai törekvések. A tagállam többségi lakóinak önállósodási törekvéseire reagálva 1991 októberében a bosznia-hercegovinai szerbek megalakították a Bosznia-hercegovinai Szerbek Közgyűlését, amely a szarajevói kormányzat által el nem ismert népszavazást írt ki, és létrehozott néhány Szerb Autonóm Területet. A népszavazás résztvevői kimondták, hogy Jugoszlávia keretei között maradnak. 1992 januárjában a Szerb Közgyűlés kimondta a Bosznia-hercegovinai 'Szerbek Köztársa-

[2] Heka László: Heka László: A szláv államok jogrendszerei. *Acta juridico et Politica*, 2007/7. 45. o.

[3] Filipovic, Omar (szerk.): *Parliamentary Assembly of Bosina and Herzegovina*. Szarajevó, 2010, 70. o.

sága' (Republika Srpska) megalakulását is, alkotmányt fogadott el, és egyoldalúan meghatározta a köztársaság területét.[4]

Röviddel ezután Bosznia-Hercegovina parlamentje kimondta az ország függetlenségét, amelyet országos népszavazás is megerősített. Az egységes és bosnyák–horvát többségű Bosznia-Hercegovina függetlenedését el nem fogadó, a boszniai szerbek „védelmére" kelő, szerbek által dominált jugoszláv vezetés katonai beavatkozása indította el a boszniai háborút 1992-ben. Két évvel később, részben nemzetközi nyomásra, a bosnyákok és horvátok „kiegyezésével" a washingtoni egyezménnyel létrejött a bosnyák–horvát többségű Bosznia-hercegovinai Föderáció (Federacija Bosne i Hercegovine) is, mint az államon belüli másik önálló „entitás", szintén önálló alkotmánnyal.

1995-ben a háború a daytoni békemegállapodással (General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina) ért véget. A két entitás alkotmánya a daytoni béke elfogadásának idején már hatályban volt, így ezek értelemszerűen nem tükrözhették Dayton szellemét. A daytoni béke rögzítette az ország belső megosztottságát, elmulasztva egy valóban többnemzetiségű állam felépítésének lehetőségét.

A daytoni béke óta az ország nemzetközi ellenőrzés alatt áll, mivel az önálló állami működés feltételei a mai napig nem biztosítottak. A külső kontrollt az ENSZ főképviselője (High Representative) jeleníti meg, ő felügyeli a békeszerződés civil vonatkozásainak teljesülését, ő a szerződés őre és fő értelmezője. Az 1997-es bonni konferencia óta igen széles hatásköre van: mindenkire kötelező döntéseket hozhat, felülírhat törvényeket, és akár eltávolíthat politikai tisztségviselőket. A főképviselő pótolja azt a cselekvést, ami az egymásban bizalmatlan helyi szereplőkből hiányzik. Szerepe a daytoni megállapodás után igen aktív volt, különösen a Dayton előtt született entitásbeli alkotmányok kiegészítésével. Itt nem rögtön elfogadásuk után, hanem később, általa érvényesült a nemzetköz közösség beavatkozása,

[4] Heka László: A szláv államok jogrendszerei. *Acta juridico et Politica*, 2007/7. szám, 10. o.

módosítások „oktrojálása".[5] A helyi szereplők által visszautasított több javaslata után ugyanis a főképviselő saját hatáskörben módosította az entitások alkotmányait (így jelent meg a Népek Tanácsának intézménye a Szerbek Köztársaságában, a szerb nemzet jogainak kifejezett védelme a föderációban, és az állami szint mintájára a két entitásban a „vitális nemzeti érdek"-eljárás). Fontos szerepe volt a választási szabályok, a bírósági és gazdasági reformok terén is. Rendkívül széles hatáskörét azonban az utóbbi évtizedben a főképviselő nem gyakorolja, jelenléte inkább a nyomásgyakorlást szolgálja a megegyezés felé. Bár jogi hatáskörei nem változtak, döntéshozóból a gyakorlatban inkább mediátorrá vált. A tisztség megszüntetése 2006 óta napirenden van, de mivel az etnikai konfliktusokkal terhelt politika kultúrából hiányzik a kompromisszumra való hajlandóság, a főképviselő továbbra is a helyén marad.[6]

2. AZ ALKOTMÁNY ÁLLAMFILOZÓFIÁJA, A KORMÁNYZÁSSAL ÉS A KÖZIGAZGATÁSSAL KAPCSOLATOS ALKOTMÁNYOS ALAPELVEK

Bosznia-Hercegovina hatályos alkotmánya szokatlan módon egyben nemzetközi jogi dokumentum is: a daytoni békemegállapodás IV. mellékletét képezi, alkotmányként soha nem is hirdették ki hivatalos lapban. Egyes vélekedések szerint „oktorjált" alkotmányról[7] van szó, amelynek eredeti szövegét nem az ország saját, hivatalos nyelvén,

[5] A folyamat további összefüggéseiről lásd Halász Iván: Asszisztált alkotmányozás Kelet-Közép Európában. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. NKE, Budapest, 2014, 89–109. o.

[6] Kemenszky Ágnes: Bosznia-Hercegovina politika rendszere. In Koller Boglárka – Ördögh Tibor (szerk.): *Délkelet-Európa politika rendszerei*. Dialóg Campus, Budapest, 2019.

[7] Küpper, Herbert: Normsetzung in Osteuropa. In *Jahrbuch für Ostrecht*, 2015/2.

hanem angolul írták. Az alkotmányozó hatalmat nem Bosznia-Hercegovina szervei gyakorolták, hanem az egy nemzetközi szerződés mellékleteként jött létre. A daytoni aláírók (Franjo Tudjman, Alija Izetbegovic, Slobodan Milosevic) nem rendelkeztek valódi, legitim alkotmányozó hatalommal, ráadásul saját hazájukban formálisan sem voltak demokratikus, legitim vezetők, a szerződést emellett egyik ország sem ratifikálta, ezért egyes nézőpontok szerint a megállapodás „három fél alkotta, kabinetben alkotott termék".[8]

A megállapodás elsődleges célja a vérontás megállítása volt, ám a kialakított és azóta is fennálló állami berendezkedés az etnikai csoportok kölcsönös ellenőrzési és vétójoga miatt diszfunkcionálisnak bizonyult. Az állam működési zavarai miatt a politikai erők némelyike újabb „oktrojálást" sürget az „etnikai blokád" – újfent – külső erők általi eltörlése érdekében.[9] Ez azonban a hatályos alkotmánnyal ellentmond, mivel annak X. cikk (1) bekezdése szerint az alkotmány módosítása nem a nemzetközi közösség, hanem a bosznia-hercegovinai állam szerveinek, jelesül az állami szintű parlamentnek a hatáskörében van: az állami parlament határozhat erről, a döntéshez a képviselőházban jelen lévő és szavazó tagok kétharmadának szavazata szükséges.[10] A daytoni megállapodás logikájában tehát elválik egymástól az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom. Az alkotmányban örökkévalósági klauzula is van: a II. cikkben felsorolt alapvető jogok nem szűkíthetők, a cikk maga sem módosítható. Az entitásbeli alkotmányok rugalmasabbak: a föderáció alkotmányát 1997 és 2008 között 109, a Szerbek Köztársasága alaptörvényét 1992 és 2011 között 122 alkalommal módosították, ezek közül számos a főképviselő módosítása volt.

[8] Heka: cit. op. 2013, 185. o.

[9] Bieber, Florian: Power Sharing and International Intervention: Overcoming the Post-Conflict Legacy in Bosnia and Herzegovina. In Weller, Marc – Metzger, Barbara (ed.): *Settling Self-Determination Disputes*. Den Haag 2008, 193–241. o.

[10] A parlament egy alkalommal, 2009-ben már gyakorolta e hatáskörét, amikor különös szabályokat állapított meg a Brčkói Körzetre vonatkozóan.

A Velencei Bizottság több alkalommal részletes véleményt készített az ország alkotmányos berendezkedéséről, különös tekintettel az etnokratikus elemekre. A testület 2004-ben az „államalkotó nemzetek" egyenlőségére alapított rendszert az Emberi Jogok Európai Egyezményével nehezen összeegyeztethetőnek ítélte, és helyette a polgárok egyenlőségén alapuló rendszer kiépítését javasolta.[11] 2006-ban a kritikák hatására alkotmánymódosító javaslat született,[12] amit a Velencei Bizottság üdvözölt, ám elégedetlen volt az etnikai vétó intézményének fenntartásával anélkül, hogy az eljárás indításának objektív feltételeit meghatároznák.[13] A bizottság javasolta, hogy vagy töröljék a nyitott tényállást, amely alapján politikai döntéssel a vétó bármikor alkalmazható, vagy ha ez nem lehetséges, töröljék az „alapvető nemzeti érdek" teljes definícióját, és hagyják annak kidolgozását az alkotmánybíróságra. Az alkotmánymódosító csomagot végül, a végső megegyezés hiányában nem fogadták el, az alaptörvényben máig az 1995-ben megalkotott rendszer szerepel. Nem sikerült tehát a kísérlet, hogy autonóm módon váltsák fel a daytoni alkotmányt egy „hazai" alaptörvénnyel, így az alkotmányreform a mai napig várat magára. A nemzetközi szerződés mellékletét képező állami alkotmány ugyanis nem módosíthatatlan: ilyen tilalom csak az alapvető jogról rendelkező cikkek vonatkozásában létezik, egyébként a két ház egyetértésével, az alsóház kétharmados többségével[14] a helyi szereplők megváltoztathatnák az alaptörvényt.

Bosznia-Hercegovina ma összetett, ám – szándékosan – nem szövetségi berendezkedésű állam. Területe gyakorlatilag két önálló ál-

[11] Lásd a Velencei Bizottság 308/2004 számú véleményét.

[12] Ennek részeként Bosznia-Hercegovina kétkamarás parlamentjében a második kamara szerepe a nemzeti érdek vizsgálatára szűkült volna, a szimmetrikus hatáskörök helyett. Az első kamara (Képviselőház) tagjai száma 42-ről 87-re növekedett volna, és a „mások", azaz a három alkotó nemzetbe nem tartozók három garantált hellyel rendelkeztek volna. A Népek Házának összetételén (három alkotó nemzet egyenlő arányban) azonban a javaslat nem változtatott volna csupán a létszámát emelte volna 21-re.

[13] Lásd a Velencei Bizottság 375/2006 számú véleményét.

[14] Bosznia-Hercegovina alkotmánya X. cikk

lamra, az 1,3 millió lakosú Szerbek Köztársaságára és a mintegy 2,3 millió fős bosnyák–horvát föderációra oszlik, amelyek nem szövetségi államok, hanem „entitások".[15] Mindkét entitás saját államszervezettel, alkotmánnyal és alkotmánybírósággal rendelkezik, ugyanúgy, mint maga a központi állam, amelynek akaratképzésére az entitások nem rendelkeznek ráhatással, már csak ezért sem beszélhetünk szövetségi államról. Az országot nem a benne részt vevők „szövetsége", hanem a daytoni megegyezési kényszer tartja egyben. A szövetségi rendszerrel szembeni másik fontos érv az, hogy egy szövetségben lehetőség van a tagállamok kilépésére, ami Bosznia-Hercegovina esetében (Dayton alapján) nem joga az entitásoknak. Ezért sem szerepel az ország nevében semmilyen utalás az államtípusra: ország hivatalos neve Bosznia-Hercegovina.

A gyakorlatban komoly problémákhoz vezet, hogy a két entitás az államélet bizonyos területein egyáltalán nem működik együtt, etnikai hidegháború bénítja az országot.[16] A két entitás államszerkezete ráadásul teljesen eltérő: a föderáció maga is szövetségi jellegű állam kétkamarás parlamenttel, területe 10 autonóm kantonra oszlik, amelyek mindegyike saját alkotmánnyal, parlamenttel, parlament által választott elnökkel, kormánnyal, közigazgatással rendelkezik. A Szerbek Köztársasága ugyanakkor centralizált berendezkedésű, és egykamarás parlamenttel rendelkezik. Mindkét entitás önálló közigazgatási rendszerrel és beosztással rendelkezik. A központi állammal való identifikáció szintje csak a bosnyákok körében magas, a Szerb Köztársaságban élő szerbek entitásukkal azonosítják az állam fogalmát, az

[15] A horvát határon fekvő, mintegy 90 000 lakosú Brčkói Körzet speciális státuszt élvez: területe egyik entitásnak sem része szervesen, hanem kondomíniuma mindkettőnek, lakói választhatnak, hogy melyik entitás állampolgárságát veszik fel, és a körzet jelentős autonómiával rendelkezik, amelyet saját alkotmánya (statútuma) alapján, saját szervei által gyakorol. Brčko helyzetével terjedelmi okokból a továbbiakban nem foglalkozunk.

[16] Tomić, Caroline Hornstein: *Interethnische Beziehungen in Südosteuropa – Ein Bericht zur Lage in Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Kroatien, Mazedonien, Montenegro und Serbien*. Konrad Adenauer Stiftung, 2008, 72. o.

országban élő horvátok pedig szűkebb lakóhelyükkel (kantonukkal), és önálló entitás létrehozásában reménykednek.

Az állami (értsd: bosznia-hercegovinai, és nem valamely entitási) alkotmány alapján Bosznia-Hercegovina állami szintű hatáskörei a következők: külpolitika, külkereskedelem, vámpolitika, monetáris politika, az állami feladatellátáshoz és külügyekhez kapcsolódó pénzügyek, bevándorlás- és menekültügyek, légiközlekedés, entitások közötti közlekedés. E felsorolás azonban nem taxatív, az alkotmány más rendelkezései is tartalmaznak kizárólagos állami hatásköröket, az entitások is ruházhatnak rá hatásköröket megállapodásban,[17] emellett az alkotmány szerint az állami szint hatáskörébe tartozik mindazon intézkedések megtétele, amelyek „Bosznia-Hercegovina szuverenitásának, területi integritásának és politikai függetlenségének" megőrzése érdekében szükségesek. Minden egyéb, az állami szint hatáskörébe nem sorolt kérdésben az entitások hatásköre érvényesül.[18] Az entitások még kapcsolatokat is fenntarthatnak szomszédos államokkal, amennyiben ez az ország szuverenitását és területi integritását nem sérti, sőt az állami parlament engedélyével nemzetközi szerződéseket is köthetnek más államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel.[19] Eleinte számos problémát hordozott az állami költségvetés is: a központi államszervezetet ugyanis kizárólag az entitások finanszírozták, saját adóbevétele nem volt, csak 2003-tól kapott az állam adókivetési jogot.[20]

A 2000-es években, az állam működőképességének javítása érdekében, az ENSZ főképviselőjének hatáskörei segítségével, alkotmánymódosítás nélkül, bővítették a központi állam hatáskörét. Elsősorban az igazságszolgáltatást, az ügyészséget és a rendőrséget érintette a reform, amelynek köszönhetően e területek ma már többé-kevésbé egységesen működnek Bosznia-Hercegovina-szerte.

[17] Így jött létre 2004-ben Bosznia-Hercegovina Legfelsőbb Bírói és Ügyészi Tanácsa, valamint a közvetlen Adózási Hatóság is.

[18] Részletesebben lásd Steiner–Ademović (szerk.): *Constitution of Bosnia and Herzegovina Commentary*, Konrad Adenauer Stiftung e.V. Rule of Law Program South East Europe, Sarajevo, 2010.

[19] Bosznia-Hercegovina Alkotmánya, III. cikk

[20] Tomić: cit. op. 2008, 11. o.

Az állami alkotmány szabályozási logikájában a három „államalkotó nemzet" (constituent peoples), a bosnyák, horvát és szerb helyzete privilegizált a „más" etnikumúakhoz képest.[21] Mellettük azonban még 17 etnikai kisebbséget tartanak nyilván Bosznia-Hercegovinában, az ő jogvédelmük alig mutatkozik meg.[22] Bár az ország nem nemzetállam, a három domináns nemzethez (bosnyák, horvát, szerb) képest kisebbségben lévők szempontjából annak tűnik: „háromnemzet-államnak" is nevezhetjük. Az állami alkotmányának preambuluma szerint ugyanis a bosnyák, horvát és szerb nép „alkotó nemzet", „mások", a kisebbségek (pl. roma, albán stb.) mellett. Így a három etnikum hatalmi nagykoalíciója a többi kisebbség szempontjából nemzetállamként jelenik meg, az állami egyenjogúság csak a három alkotó nemzetet fogja át.[23] Ebből következően a három etnikum egyike sem lehet kisebbségi helyzetben, még ha valamelyik számbeli kisebbségben van is, mivel mindhárom a „többségi nemzet" fogalmának letéteményese. Ez az etnokratikus szemlélet a három államalkotó nemzet egyenjogúsága mellett, a polgárok közötti egyenlőtlenséghez, hierarchiához vezet: a három alkotó nemzet a hatalom letéteményese, a többi más etnikum (kisebbség) „fölött", amelyek kisebbségi helyzetben vannak.[24] Ezen kisebbséghez tartozó állampolgárok egyenjogúságát az alkotmány egyébként elismeri, anélkül azonban, hogy lehetővé tenné

[21] Így volt ez Jugoszlávia fennállása idején is, a hat tagköztársaság etnikai csoportjai alkotmányos jogokkal rendelkeztek, amire hivatkozhattak, ha a sajátjukon kívül más tagköztársaságban kisebbségben voltak – ténylegesen tehát sohasem kerültek kisebbségi helyzetbe.

[22] Montenegrói, roma, albán, szlovén, macedón, magyar, olasz, zsidó, német, cseh, lengyel, szlovák, orosz, rutén, román és török.

[23] A három 'államalkotó nemzet' érdekessége, hogy az általuk beszélt nyelvek igen hasonlóak egymáshoz, leszámítva az írásmódot (a bosnyákok és horvátok a latin, a szerbek a cirill betűs írást használják). Bár hivatalosan három különböző nyelvről van szó, létezik olyan tudományos álláspont is, amely szerint voltaképpen egy nyelvről, annak különböző változatairól beszélhetünk.

[24] Az államalkotó nemzet fogalmát a Velencei Bizottság is vizsgálta, Bosznia-Hercegovina és az entitások szabályozásában egyaránt, lásd a CDL-AD(2002)024 (Szerbek Köztársasága), CDL-INF(2001)006 (Bosznia-Hercegovina) véleményeket.

számukra bizonyos, az alkotó nemzetek képviselői számára fenntartott tisztségek betöltését. Az etnokratikus elemek Bosznia-Hercegovinában az állami működés egészét átszövik, már a szocialista időszaktól fogva (akkor a békésen együtt élő népek barátságának kifejeződését látták ebben az intézményrendszerben). Jelen vannak az állami szervek összetételéről, a parlamenti döntéshozatalról (szavazási arányok) és az etnikai vétóról szóló szabályok körében.

Az EU-hoz való csatlakozáshoz szükséges jogalkotási folyamat kimenetele is igen lassú, sőt kérdéses, hiszen alig van az acquis-hoz kapcsolódó jogterület a központi állam hatáskörében, azak többnyire az entitások, illetve kantonok szintjén jelennek meg.

3. A PARLAMENT (VÁLASZTÓJOG, SZERVEZET, JOGALKOTÁS)

Bosznia-Hercegovina állami szintű parlamentje (Parlamentarna Skupština Bosne i Hercegovine) kétkamarás testület, amely a 42 tagú Képviselőházból (Predstavnicki dom, a képviselők közül 28-at a föderáció, 14-et a Szerbek Köztársasága területéről választanak), és a 15 tagú Népek Házából (Dom Naroda, a tagok közül tízet a föderáció felsőháza választ öt bosnyák és öt horvát megoszlásban, öt tagot pedig a Szerbek Köztársasága parlamentje) áll. Míg a képviselőházban a politikai pártok frakciói tömörítik a képviselőket, a Népek Házában bosnyák, horvát és szerb etnikai frakciók működnek. A Népek Házában a határozatképességhez kilenc tag jelenléte kell, valamint az, hogy mindhárom etnikumból legalább három fő van jelen. A parlament elnöki tisztsége rotációs alapon váltakozik a három államalkotó nép képviselői között. A választókörzetek is, szükségszerűen etnikai határok mentén alakultak ki, mivel az entitások maguk is etnikai területi egységek.[25]

[25] A választási földrajz logikájáról bővebben lásd Pehar, Dražen: Democracy, democratic representation and constitutional logic of ethnic electoral units in Bosnia-Herzegovina

A föderáció parlamentje (Parlament Federacije Bosne i Hercegovine) az állami szintűhöz hasonlóan kétkamarás, Képviselőházból (Zastupnički Dom) és a főként az alkotó nemzetek érdekeit képviselő Népek Házából (Dom Narida) áll. A Szerbek Köztársasága parlamentje (Narodna skupština Republike Srpske) egykamarás, de említést érdemel a Szerbek Köztársaságban a főképviselő nyomására létrehozott kvázi-felsőház, a Népek Tanácsa (Vjece Naroda). A testületet létrehozását az a szándék vezérelte, hogy az etnikailag viszonylag homogén Szerbek Köztársaságban is legyen olyan, a föderációban működő Népek Házához hasonló fórum, amely az államalkotó nemzetek érdekeit védi. A Népek Tanácsa elvileg második kamara, a gyakorlatban azonban annál kevesebb jogkörrel rendelkezik, mivel a jogalkotási eljárásban formálisan nem vesz rész, sőt jogalkotási javaslatot sem tehet, kizárólag a 'jelentős nemzeti érdek' eljárás által részese a törvényalkotási folyamatnak: meghatározott időn belül kifogást emelhet a parlament által elfogadott törvényekkel kapcsolatban.

Bosznia-Hercegovinában az általános választások alkalmával egy időben kerül megválasztásra az ország állami szintű kétkamarás parlamentje, az állam két entitásának – a bosnyák–horvát föderációnak és a Szerb Köztársaságnak – a kétkamarás parlamentje, a bosnyák–horvát föderációt alkotó tíz kantonnak a parlamentjei, az állam kollektív elnökségének három tagja, valamint a két entitás elnöke és két alelnöke, továbbá Brčkói Körzet törvényhozása. Az ország alkotmánya azon kevés alkotmány közé tartozik, amely nem határozza meg a képviselők megbízatásának időtartamát, azt a választási törvények szabályozzák. Tulajdonképpen négy választás és választási rendszer él egymással párhuzamosan: a Szerbek Köztársaságában a parlamenti képviselők, a föderációban az alsó kamara tagjai, valamint állami parlament alsóháza egyharmadának választása a Szerbek Köztársaságában, és kétharmadának választása a

http://www.transconflict.com/2014/09/democracy-democratic-representation-constitutional-logic-ethnic-electoral-units-bosnia-herzegovina-159/

föderációban.[26] A föderáció felső kamarájának tagjait a kantonok parlamentjei, az állami parlament felsőházának képviselőit pedig az entitási parlamentek delegálják.

Az ország választási rendszerének alapja – központi és entitási szinten egyaránt – a daytoni békeszerződés III. melléklete, alapjogi vonatkozásait a szerződés emberi jogokról rendelkező VI. melléklete tartalmazza.[27] A III. melléklet írja elő a szabad, demokratikus választásokra vonatkozó kötelezettséget az állami parlamentben és a két entitásban egyaránt. A hatályos, állami szintű választási törvényt 2001-ben fogadták el, ez előtt átmeneti szabályok szerint folytak a választások. A békeszerződés lehetővé tette, hogy 1998-ig rövidebb parlamenti ciklusokra kerüljön sor, ezt később 2002-ig meghosszabbították. Parlamenti választásokat így először 1996-ban tartottak, majd ezt követően 2002-ig kétévente, majd 2006-ban, 2010-ben, 2014-ben és 2018-ban, az entitásokban és az állami parlamentben egyaránt. 2002 óta a választásokat a helyi hatóságok teljesen önállóan bonyolítják, a korábbiaktól eltérően azokban a nemzetközi közösség nem szervezőként vagy lebonyolítóként, hanem pusztán megfigyelőként vesz részt.

A választási rendszer az államszervezet felépítéséhez hasonlóan, igen komplex. Az állam parlamentjének két kamaráját 2000 óta nyolc választókörzetben (öt a föderációban, három a Szerbek Köztársaságában) választják meg. Az adott entitásban a szavazatok 3%-ot elért listák számára kompenzációs mandátumokat is kiosztanak. A választást arányos rendszerben, a Sainte-Lague-módszer alkalmazásával, nyílt listákkal tartják, azaz a választók nemcsak egy pártra, hanem annak egy jelöltjére is leadhatják szavazatukat. A két entitásban is többmandátumos választókerületeket alakítottak ki, ezek határai többnyire az etnikai határokat követték, így az etni-

[26] Részletesebben a választási rendszerről lásd Horváth László: Parlamenti és kollektív államfői választások Bosznia-Hercegovinában. *Parlamenti Szemle*, 2019/1. szám.

[27] Részletesebben lásd Sahadžić, Maja: The Electoral System of Bosnia and Herzegovina: A Short Review of Political Matter and/or Technical Perplexion. *Contemporary issues*, 2009, Vol. 2, No. 1.

kumközi, -fölötti politizálás esélye nagyon lecsökkent. A föderáció 58 tagú felsőházát és az állami parlament 15 tagú felsőházát közvetett módon választják: előbbit a kantonális parlamentek, utóbbit az entitások parlamentjei. Az állami parlament 42 tagú Képviselőházának tagjai ⅔-át, 28-at a föderáció területéről, ⅓-át, azaz 14-et a Szerbek Köztársaságának területéről választják, az entitások által meghatározott szabályok szerint. A föderáció mandátumai közül 21-et, a Szerbek Köztársaságának mandátumai közül 9-et a leadott szavazatok arányában osztanak ki, míg 8-at illetve 5-öt kompenzációs listán.

A föderáció parlamentje képviselőházának 98 képviselőjét az állami parlament Képviselőházához hasonló rendszerben, közvetlenül választják meg a föderációban, azzal, hogy mindhárom alkotó nemzetnek legalább négy mandátumhoz kell jutnia. A Szerbek Köztársasága parlamentjének 83 tagját is arányos rendszerben, többmandátumos választókerületekben, kompenzációs rendszerű szavazással választják meg, a három alkotó nemzetnek egyenként legalább négy képviselővel kell rendelkeznie. A Szerb Köztársaságban az ENSZ főképviselője által 2002-ben életre hívott, 28 tagú Népek Tanácsa tagjait az entitás parlamentjének adott etnikai csoporthoz tartozó tagjai választják meg (8 szerb, 8 bosnyák, 8 horvát és 4 „egyéb" etnikumú tag).

Az állami parlament felsőháza 5-5-5 bosnyák, szerb és horvát „delegáltból" áll, azaz a más etnikumúak semmilyen képviselettel nem rendelkeznek. Ennél pozitívabb a kép a föderációban: a felsőház 58, kantoni parlamentek által delegált tag közül 17 hely jár mindegyik alkotó nemzet képviselőinek, a fennmaradó 7 hely az „egyéb" etnikai közösségekhez tartozókat illeti meg. A 2014-es választások után például a 17-ből csupán 14 szerb tagot sikerült delegálni a szerb közösség föderációbeli alulreprezentáltsága miatt. Ezáltal a testület csonka maradt, és mivel pótlásra jogi lehetőség nincs, a belső arányok tartósan megváltoztak.

Az ország választási rendszerét sokan joggal kritizálják azért, mert – bár szerepe volt a békés államélet kialakításában, a konfliktusok mederben tartásában – nem ösztönöz az etnikai politizálás háttérbe szorítására.[28] A jelöltek „pályája" a választókerületi határok által lehatárolt, a győzelemhez nincs szükségük egyetlen más etnikumú választó szavazatára sem, sőt bizonyos tisztségeknél (pl. az elnökség vagy az állami parlament Képviselőházának adott entitásra jutó tagjai) nem is lehet más etnikum jelöltjére szavazni.[29] Ez nem csökkenti, hanem növeli az etnikai polarizációt a társadalomban és a politikai rendszerben egyaránt, és nem is felel meg a választásokkal szemben támasztott alapvető demokratikus elvárásoknak sem, ráadásul diszkriminatív elemeket tartalmaz. A pártrendszer etnikai vonalak mentén töredezett. A három alkotó nemzethez nem tartozó kisebbségek képviselete nem megoldott, csupán a helyhatósági választásokon intézményesült.

A parlamentek általánosságban gyengébbek a végrehajtó hatalomnál, azok ellenőrzése gyakran formális. Az elvileg rendkívüli helyzetekben alkalmazható sürgősségi törvények aránya igen magas (a föderációban 2019-ben 18-ból 16, a Szerbek Köztársaságában 107-ből 34 ilyen volt).[30]

Az állami működést minden szinten etnokratikus elemek tarkítják, ez leginkább a parlamenti testületek működésén látszik. Az állami parlament kamaráival kapcsolatban az alkotmány bonyolult szavazási szabályokkal operál: a határozathozatalkor „a képviselőknek törekedniük kell arra, hogy az egyszerű többséget alkotó képviselők között mindegyik entitás képviselőinek legalább egyharmada képviselve legyen".[31] Ha ez a feltétel nem teljesül, még az egyszerű többség megléte esetén is speciális eljárás indul: az ülést egy órára felfüggesztik, mialatt a házelnök megkísérli biztosítani a szükséges többséget. Amennyiben ez sikertelen, a házelnök és két helyettese (azaz mindhárom etnikai csoport képviselői) három napon belül szintén megpróbálják elérni

[28] Arapovic, Adis – Brljavac, Bedrudin: Election System of Bosnia and Herzegovina: Catalyst of Unsuccesful Democratization. *Khazar Journal of Humanities and Social Sciences*, 2013/1. szám.

[29] Sahadzic: cit. op. 2009, 75. o.

[30] Bosnia Herzegovina Report 2020

[31] Bosznia-Hercegovina alkotmánya, IV. cikk 3. b) pont

az előírt többséget. Ha ez az erőfeszítés is kudarcot vall, a döntést a jelenlévők egyszerű többségével kell meghozni, feltéve hogy az ellenszavazatok között egyik entitás szavazatai sem érik el a kétharmados vagy nagyobb arányt. Ha ez sem sikerül, a kérdést elnapolják a következő ülésre. Az etnikai szavazási szabályok alapján tehát a képviselők puszta távolmaradásukkal blokkolhatják a döntést. Ez kiszámíthatatlanná és bizonytalanná teszi a parlamenti döntéshozatalt. Ez az entitások szavazatát figyelembe vevő követelmény egyaránt vonatkozik mindkét Házra, de leggyakrabban a Képviselőházban alkalmazzák.

A szavazási arányok mellett a határozatképesség szabályai is etnikai jellegűek. A Népek Házában 15-ből 9 képviselő jelenléte elvárt, feltéve, ha három-három képviselő jelen van mindhárom etnikai csoportból. A Képviselőházban 2007 óta nincs etnikai feltétele a határozatképességnek: 42-ből 22 képviselő szükséges a határozatképességhez. Korábban ezen felül az is előírás volt, hogy mindhárom etnikai csoport tagjainak egyharmada jelen legyen az ülésen. Ezt azonban a főképviselő törölte, hogy távolmaradásával egyik etnikai csoport se gátolhassa a parlamenti munkát, előfordult ugyanis, hogy a képviselők felének jelenlétében sem volt határozatképes a parlament egy etnikai csoport távolmaradása miatt. Emellett, szintén a főképviselő kötelező értelmezése szerint, ha jelen van a teremben egy képviselő, de nem szavaz, tartózkodásnak kell tekinteni. Bosznia-Hercegovina parlamentjének kamarái által létrehozott közös bizottságokban van etnikai alapú határozatképességi előírás: ezek a 12 fős bizottságok 7 főtől határozatképesek, amíg a felsőházból mindhárom alkotó nemzetből egy fő jelen van. A döntéshozatal egyszerű többséggel történik, aminek azonban magában kell foglalnia a házak képviselőjének egyharmadát, és egy képviselőt minden alkotó nemzetből.

Az alkotmányos intézmények rögzített etnikai összetétele és etnikai döntéshozatali szabályai mellett, harmadikként, az 'alapvető nemzeti érdek' eljárások jelentenek markáns etnokratikus elemeket a bosznia-hercegovinai állam működésében. Gyakorlatilag intézményesített vétójogokról van szó, amelyekkel valamelyik alkotó nemzet megakadályozhatja egy törvény vagy más állami döntés létrejöttét, mind az állami, mind az entitások szintjén, érdekei sérelmére hivatkozva. Az 'alapvető nemzeti érdek' eljárás segítségével az egyik alkotó nemzet megakadályozhatja a jogalkotást vagy más parlamenti döntéshozatalt valamely vitális nemzeti érdekére hivatkozva. További probléma, hogy a nemzeti érdek fogalma nincs jogilag körülhatárolva, arra bármikor hivatkozni lehet. Az alapvető nemzeti érdek eljárás egyébként a jugoszláv szövetségi parlamentben is létezett. Ha egy valamely köztársaság vagy autonóm tartomány érdekeit, vagy a nemzetek vagy nemzetiségek egyenlőségét érintő javaslat került napirendre, és valamely köztársaság vagy autonóm tartomány képviselőinek többsége kérte, egy speciális egyeztetési eljárásra került sor.[32] Emellett a szövetségi parlament felsőháza konszenzussal döntött, azaz mindegyik köztársaság és tartomány delegátusának egyetértésére szükség volt.

1. Bosznia-Hercegovina parlamentje Népek Házában (második kamara) a bosnyák, horvát vagy szerb delegátus többsége (azaz ötből három fő) alapvető nemzeti érdekére nézve károsnak nyilváníthat valamely döntést. Ilyen indítvány esetén a házelnök haladéktalanul egyeztető bizottságot hoz létre a vita megoldására a három etnikum egy-egy képviselőjéből. Ha ez öt napon belül nem vezet eredményre, az állami alkotmánybírósághoz kerül az ügy, amely sürgős eljárásban tárgyalja meg azt.[33] A végső szót, tehát azt, hogy az adott döntés elfogadása valóban sértené-e valamely etnikai csoport vitális érdekét, az alkotmánybírák mondják ki. Erre azonban ritkán kerül sor, az eljárást a vitázó felek sokkal inkább időhúzásra, a döntés elodázására vagy megakadályozására használják. Arra vonatkozó jogi meghatározás, definíció, hogy mi tekinthető jelentős nemzeti érdeknek vagy érdeksérelemnek, nem létezik.

2. A föderációban, a Népek Házában bármely döntést valamely etnikai csoport kétharmada károsnak nyilváníthat jelentős nemzeti érdekére hivatkozva. Bár a föderáció alkotmánya tartalmaz egy listát a szóba jöhető kérdésekről, ez igen tág és általános, úgyhogy

[32] Jogan, S.: Some specific elements concernin teh legislative process of the S.F.R. of Yugoslavia. In Pizzrusso, A. (ed): *The law in the making*. Springer, 1988.
[33] Bosznia-Hercegovina alkotmánya, IV. cikk, 3. (e)

EÖTVÖS KÖNYVTÁR 95 806 1881

szinte bármilyen kérdés e fogalom körébe vonható. Az eljárást a különböző etnikai csoportokat képviselő Népek Házának elnöke vagy helyettesei indíthatják, ekkor a döntési javaslatról etnikai csoportonként kell szavazni, és mindegyikben többségre van szükség. Ha nem sikerül megállapodásra jutni, vagy a módosításokat a Képviselőház nem fogadja el, a két ház tagjaiból álló egyeztető bizottság jön létre, amely konszenzussal dönt. Amennyiben nem születik meg az egyezség, a javaslatot elutasítottnak kell tekinteni, egyben visszakerül a javaslattevőhöz. A bizottság által elfogadott javaslatról a végső szót az alkotmánybíróság mondja ki, amely hétfős speciális tanácsban, kétharmados többséggel dönt (etnikumonként két fő és egy fő a „más etnikumúak" közül). Amennyiben nem állapítja meg a nemzeti érdek sérelmét, a döntést elfogadottnak kell tekinteni.

3. A Szerbek Köztársaságában az eljárás a parlamenten „kívül" folyik, a főképviselő kezdeményezésére létrehozott Népek Tanácsában, amelyben minden alkotó nemzet legalább négy tagja helyet kap. A parlament által elfogadott minden döntés a Népek Tanácsa elé kerül, amelynek egy hét áll rendelkezésére a vizsgálathoz. Amennyiben a tanács elindítja az eljárást, az a föderációhoz hasonlóan alakul (egyeztető bizottság a parlament és a tanács részvételével), és végső fokon az entitás alkotmánybírósága dönt.

A két entitás szabályozásában egyébként az alapvető nemzeti érdekkiegyenlítési eljárás majdnem szó szerint azonosan szerepel. A Szerbek Köztársaságában az alkotmány, a föderációban az alkotmány és a parlament felsőházának házszabálya tartalmazza ezeket a rendelkezéseket. Az 'alapvető nemzeti érdek' eljárás egyik fő problémája, hogy nincs objektíve meghatározva, mi tekinthető ilyennek: az érintettek döntésén és az alkotmánybíróság értelmezésén múlik, hogy mit tekintenek jelentős érdeksérelemnek, a gyakorlatban politikai természetű etnikai vétóról van szó.

4. AZ ÁLLAMFŐ

Bosznia-Hercegovina állam kollektív államfői tisztséggel rendelkezik: nem elnöke, hanem három (egy bosnyák, egy horvát és egy szerb) tagú elnöksége (Predsjedništvo Bosne i Hercegovine) van. Két tagot a föderáció, egyet a Szerbek Köztársasága területén élők választanak meg négy évre, közvetlenül, egy választópolgár csak egy tagra szavazhat. Mindebből az is következik, hogy a három alkotó nemzethez nem tartozó személy nem lehet az elnökség tagja, ami emberi jogi és jogállami szempontból egyaránt igen aggályos. Formálisan persze nem etnikai csoportok, hanem területi egységek választanak tagot az elnökségbe, a területi lehatárolás erős etnikai jellege miatt azonban de facto etnikai képviselet érvényesül. A szerb tagot például nem a szerbek, hanem a Szerb Köztársaság polgárai választják maguk közül – azaz a többi állampolgárnak nincs beleszólása a szerb, a horvát vagy éppen bosnyák tag megválasztásába.

Az elnökség konszenzussal dönt, ha ez nem sikerül, akkor két szavazat elég egy döntéshez, a kisebbségben maradt tag ilyen esetben, három napon belül, a Szerbek Köztársasága (ha szerb) vagy a föderáció Népek Háza bosnyák (ha bosnyák) vagy horvát (ha horvát) delegáltjaihoz fordulhat, akik kétharmados többséggel megsemmisíthetik az elnökség döntését. Az elnökség élén rotáció által nyolchavonta másik tag áll, akinek szerepe főleg reprezentatív és adminisztratív.

Az elnökség hatáskörébe tartozik a külpolitika irányának meghatározása és az ország képviselete nemzetközi szervezetekben. A tagok külön-külön is civil irányítást gyakorol a fegyveres erők fölött. Emellett az elnökség egyben a végrehajtó hatalom feje, feladata a költségvetési javaslat megtétele a kormányon keresztül, valamint az állami parlament döntéseinek végrehajtása. Az elnökség jelöli a kormányfőt, akinek a személyét a Képviselőháznak is jóvá kell hagynia.

Az entitások is rendelkeznek saját (egyszemélyi) államfővel – ebben a szokatlan jelenségben mutatkozik meg leginkább az entitások önálló államisága. A föderáció elnökét (Predsjednik Federacije), egyben végrehajtó hatalmának vezetőjét, valamint helyettesét (közülük az egyiknek bosnyáknak, a másiknak horvátnak kell lennie) a föderá-

ció parlamentje választja, mégpedig „csomagban" azaz egy döntéshozatallal. A Szerbek Köztársaságának elnökét (Predsjednik Republike Srpske) és elnökhelyetteseit azonban közvetlenül választják.

5. ALKOTMÁNYVÉDELEM ÉS IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS

Alkotmánybíráskodás az államalapítástól, mind állami szinten (1995-től), mind entitási szinten (mindkét entitásban 1994-től) létezik (a szocialista Jugoszlávián belül Bosznia-Hercegovina tagköztársaságban 1964 óta létezett alkotmánybíróság). Mindhárom fórum kérelemre megvizsgálja a parlament eljárását a törvényhozás során az államalkotó nemzeteket megillető jogok vonatkozásában, valamint említést érdemel, hogy eljárása során nem csupán a bosznia-hercegovinai alkotmányt alkalmazza, hanem az Emberi Jogok Európai Egyezményét is, az ország nemzetközi szerződésbe foglalt alkotmánya adta felhatalmazás alapján.

Az állami alkotmánybíróság (Ustavni Sud Bosne i Hercegovine) előtt az állami parlament bármely kamarájának elnöke vagy alelnöke, az állami vagy bármely entitásbeli parlament képviselőinek egynegyede, az elnökség bármely tagja és a kormány utólagos normakontrollt kezdeményezhet. Az alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre is eljárhat. Az alkotmányellenes és az Emberi Jogok Európai Egyezményébe ütköző törvényeket a testület megsemmisítheti. Az állami alkotmánybíróság további sajátossága, hogy hatáskörrel rendelkezik az entitások jogának normakontrolljára is, azaz nem csupán az állami parlament jogalkotását ellenőrzi – bár mindkét entitásban működik alkotmánybíróság). A testület alkotmányjogi panaszokat is elbírál, ha minden rendes jogorvoslatot igénybe vettek az érintettek.

A kilenctagú testület tagjai – az ország polgárai közül választottak – 70 éves koruk eléréséig hivatalban maradnak. A kilenc bíró közül négyet az állami parlament alsóháza, kettőt a Szerbek Köztársasága parlamentje választ (nem előírás, hogy milyen etnikumhoz tartozzanak), a három fennmaradó bírót az Európai Emberi Jogi Bíróság

elnöke jelöli ki, az elnökséggel folytatott konzultáció után, elismert jogászok közül, akik nem lehetnek a szomszédos államok állampolgárai. A testület elnökét és két alelnökét a bírók maguk közül, titkos szavazással választják.

A bonyolult alkotmányos felépítésben az állami szintű alkotmánybíróság értelmező szerepe igen fontos. Megmutatkozott ez már számos állam–entitás vitában, ahol a kifejezett alkotmányos rendelkezés hiányzott. Így például az alkotmánybíróság értelmezése alapján elegendő volt az állami parlament döntése Bosznia-Hercegovina határőrségének létrehozásához, még ha azt a Szerbek Köztársaságának parlamentje nem is szavazta meg.[34] A két entitás alkotmánybíróságainak fő feladata a nemzeti érdekvédelmi eljárások lefolytatása.

A föderáció alkotmánybírósága kilenc bíróból áll, akik közül legalább kettő-kettő az alkotó nemzeteket képviseli, legalább egy pedig a „többi" etnikum valamelyikét. Az elnököt és az alelnököt a tagok maguk közül titkos szavazással egy évre választják, a tisztséget legfeljebb két alkalommal lehet betölteni. A Szerbek Köztársasága alkotmánybíróságának kilenc tagját egyszeri nyolcéves időszakra választja a parlament, az elnök és alelnök mandátumideje négy év. A normakontroll mellett a testület az alkotmányos és közigazgatási szervek egymás közötti vitarendezési fórumaként is működik. Mindehhez jön még az entitási alkotmánybíróságok esetén az alapvető nemzeti érdekvédelmi eljárásban való részvétel.

A rendesbírósági rendszer hasonlóan töredezett képet mutat. Az alkotmánybíróság mellett állami szinten még egy bíróság működik 2000 óta: az 51 hazai és 6 nemzetközi bírót foglalkoztató Bosznia-Hercegovina Bírósága (Sud Bosne i Herzegovine). Nem „legfelsőbb", hiszen az állam nem áll az entitások fölött. A főképviselő által kezdeményezett, majd az állami parlament által is elfogadott törvény[35] alapján a bíróság elnökét a Bírósági és Ügyészségi Tanács nevezi ki hat évre. Eredetileg három kollégium működött (polgári, büntető és fellebbviteli), később a belső struktúra komplexebbé vált: a büntető

[34] Steiner–Ademović: cit. op. 584. o.
[35] Zakon o Sudu Bosne i Hercegovini (29/00)

és fellebbviteli kollégiumokon belül létrejött egy háborús bűnökkel, egy szervezett bűnözéssel és egy gazdasági bűnözéssel és korrupcióval foglalkozó ágazat. Az államellenes bűncselekmények mind az állami, mind az entitási büntetőjogok alapján a bíróság hatáskörébe tartoznak. Emellett a bíróság fellebbviteli fórum az entitási jogvitáknál, valamint entitási bíróságok közötti hatásköri konfliktus esetén, illetve saját kollégiumi elsőfokú döntései esetén. Az állami törvények alapján hozott közigazgatási döntések esetén a bíróság közigazgatási bíróságként működik, és dönt az entitások egymás közötti és az állammal való tulajdoni természetű jogvitákban.

Az entitások saját bírósági rendszerrel rendelkeznek. A föderáció legfelsőbb bíróságán (Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine) 34 bíró dolgozik, három kollégiumban (polgári, büntető, közigazgatási), egy negyedik szervezeti egység pedig a bírói joggyakorlatot kíséri figyelemmel. A föderáció bírósági szervezeti törvénye[36] szerint a bíróság a kantonális bíróságok döntései elleni fellebbezések mellett a saját kollégiumainak döntése ellen benyújtott fellebbezéseket is elbírálja. A tíz kanton mindegyikében működik kantonális bíróság (Kantonalni sud), amely jelentősebb ügyekben elsőfokú, a többi ügyben másodfokú fórumként működik, a legkisebb kantonban 3, a legnagyobban 33 bíróval. Legalsó szinten 28 helyi bíróság (Općinski sud) működik, amelyek az elsőfokú ítélkezés mellett ingatlan-nyilvántartással, végrehajtással is foglalkoznak. A Szerbek Köztársasága legfelsőbb bíróságának (Vrhovni sud Republike Srpske) 17 bíróját élethosszig nevezi ki a Bírósági és Ügyészségi Tanács. A Köztársaság bírósági szervezeti törvénye[37] szerint a testület – saját tanácsi elleni jogorvoslatok esetén is – fellebbviteli fórum, valamint a jogegység felett is őrködik; két kollégiumból (büntető, polgári-közigazgatási) áll. A köztársaságban öt kerületi bíróság (Okružni sud) és 29 helyi bíróság (Osnovni sud),

[36] Zakon o Sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine (38/05)
[37] Zakon o Sudovima Republike Srpske (37/12)

valamint különbíróságként (a kerületi bíróságok mellett) öt helyi kereskedelmi és fellebbviteli kereskedelmi bíróság működik.[38]

Bosznia-Hercegovinában egyik szinten sem létezik elkülönült közigazgatási bírósági szervezet, a közigazgatási bíráskodást helyi rendesbíróságok végzik. Ezek döntései ellen igen szűk a jogorvoslatok[39] lehetősége: a föderációban kifejezetten kizárt a fellebbezés, a Szerbek Köztársaságában csak speciális törvényben kifejezetten lehetővé tett fellebbezés létezik, az állami szintű törvény pedig egyáltalán nem rendelkezik a fellebbezés intézményéről. A rendkívüli jogorvoslatok azonban megengedettek. Az országban mind állami,[40] mind entitási[41] szinten van hatályban a közigazgatási jogvitákról szóló törvény, amely a közigazgatási bíráskodást szabályozza.

Az állami és entitási szinten egyaránt, az igazságszolgáltatás fő irányító szerve a Bírósági és Ügyészségi Tanács (Visoko sudsko i tužilačko vijeće), amelyet – bár az alkotmány nem rendelkezik róla – az entitások önkéntes megállapodás alapján 2004-ben hoztak létre, a főképviselő által indítványozott, majd a parlament által elfogadott törvény[42] alapján. A tanács nevezi ki az összes bírót, ülnököt, bírósági elnököt és ügyészt az állam és az entitások minden szintjén, hatáskörébe tartoznak továbbá a fegyelmi ügyek, a bírók és ügyészek továbbképzése, és feladatai közé tartozik javaslatot tenni a bírósági költségvetésekre és teljesítményértékelési szempontokra. A bírói és ügyészi státuszok számát is a tanács határozza meg, az igazságügy-mi-

[38] Brckóban külön igazságszolgáltatási intézményeket állítottak fel, egy általános és egy fellebbviteli bíróságot.
[39] Ettől nyilván nem független az a tény, hogy az állami alkotmányban nem szerepel kifejezetten a jogorvoslathoz való jog, ugyanakkor az Emberi Jogok Európai Egyezményében szerepel, azt pedig minden bíróságnak közvetlenül alkalmaznia kell. Hasonló a helyzet a föderációban, a Szerbek Köztársaságának alkotmánya ugyanakkor kifejezetten előírja a jogorvoslathoz való jogot.
[40] Zakon o Upravnim Sporovima (19/02)
[41] Föderáció: Zakon o Upravnim Sporovima (11/05), Szerbek Köztársasága: Zakon o Upravnim Sporovima (109/05)
[42] Zakon o Visokom Sudskom i Tužilačkom Vijeću Bosne i Hercegovine (25/94)

nisztériummal konzultálva, valamint bírói és ügyészi etikai kódexet alkot. A tanácsnak 15 tagja van, közülük 13 a különböző szintű, állami és entitásbeli bíróságok, ügyészségek és ügyvédi kamarák képviseletében. Ezenfelül egy tagot az állami parlament, egyet pedig a kormány választ. A tanács a térségben a legfüggetlenebb igazságszolgáltatási irányító testület, mentes a parlament és a kormány befolyásától.[43] Anomáliát jelent ugyanakkor, hogy a jelölés érdekében a jelöltek néha megváltoztatják etnikai hovatartozásukat.

Az igazságszolgáltatást érintő legnagyobb kihívás az, hogy a bírói kinevezések és előmeneteli döntések nem kizárólag szakmai alapon történnek, hanem bírósági vezetők diszkréciója érvényesül. A jogegység nem teljesen biztosított, még entitásokon belül sem.[44] Nehézséget jelent minden szinten az elhúzódó bírósági ügyek nagy száma is. 2007-ben az igazságügyi minisztériumban akcióterv készült a mintegy kétmillió elhúzódó, folyamatban lévő ügy lezárására (ebből mintegy 1,5 millió közszolgáltatásból adódó követelés: közüzemi vagy televízióhasználati díjtartozás). A bírósági rendszernek alárendelten működik egy rendőri testület mintegy 50 fővel, akik a tárgyalási rend, az idézések foganatosításában működnek közre törvény alapján.

Az állami szintű alkotmány szerint az ügyészség entitási szinten szerveződik meg, ám a későbbiekben létrejött Bosznia-Hercegovina Ügyészi Hivatala, az állami szintű bíróság előtti, meghatározott (többek között háborús) bűncselekmények vádképviseleti intézményeként. A Hivatal sui generis intézményként nincs az entitási ügyész szervezet fölé emelve. A főügyész és helyettesei hat évre kapnak

[43] A politika természetesen próbál befolyást gyakorolni az igazságszolgáltatásra: 2012 végén például két nagy parlamenti párt abban állapodott meg, hogy a legfőbb ügyészt a jövőben a parlament válassza meg. A javaslat ellen a Bírósági és Ügyészségi Tanács, a Velencei Bizottság és az EU egyaránt tiltakozott, változtatás végül is nem történt. Bővebben lásd Fagan, Adam: Judicial Reform in Serbia and Bosnia-Herzegovina: Is EU Support and Assistance Augmenting Independence? No. 24, June 2016, "Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for enlargement and beyond" (MAXCAP).

[44] Bosnia Herzegovina Report 2020

(megújítható) mandátumot. A föderációban a tíz kantonnak ügyészsége van, amelyek fölött a Föderáció Ügyészsége áll, míg a Szerbek Köztársasága Köztársasági Ügyészsége öt körzeti ügyészséget felügyel.

Bosznia-Hercegovina jogrendje ismeri az ombudsman intézményét: a daytoni megállapodás 6. alapjogokról szóló mellékletének IV. cikke hozta létre az emberi jogok megsértésének kivizsgálására. A főképviselő indítványára eredetileg kollektív tisztség volt, a két entitás és az állami szintjén működött egy-egy ombudsman. (Ombudsmant a „többi" etnikum képviselői közül is lehetett választani valamely alkotó nemzetnek járó helyre.) Az intézményről szóló törvény[45] 2006-os módosításával azonban egységes ombudsmani tisztség jött létre az állami szinten. Az állami parlament hatéves időtartamra választ emberi jogi ombudsmant (Ombudsman za ljudska prava), aki kérelemre vagy hivatalból jár el Bosznia-Hercegovina bármilyen szintű hatósága (állami, entitásbeli, helyi) által elkövetett alapjogsértés esetén. Jogsértés esetén hatósági (bírósági, felügyeleti, ügyészségi) eljárást indíthat, beleavatkozhat folyamatban lévő ügybe, valamint jogilag nem kötelező ajánlásokat fogalmazhat meg az érintett szerv számára. Az ombudsman mentelmi joggal rendelkezik. A tisztségre tízévnyi tapasztalattal rendelkező, elismert jogász választható.

Tevékenysége minden bosznia-hercegovinai intézményre kiterjed, állami és entitási szinten egyaránt. Az ombudsman eljárása során független, betekinthet minden általuk szükségesnek tartott dokumentumba, és információt kérhet az állami szervektől, amelyek kötelesek választ adni a feltett kérdésekre. Az eljárás során jogsértő szervekre kártérítést szabhat ki, ám a fizetésre kötelezett szerv három napon belül indoklást adhat arra, hogy miért megalapozatlan a kártérítés, és ekkor mentesül. A vizsgálatok jelentéssel zárulnak, melyeket az ombudsman kérésére a hivatalos lapban közzé kell tenni.

Az ombudsmanhoz 2016-ban több mint 3000 beadvány érkezett, ezek közül kb. 1700 polgári és politikai jogokkal, kb. 800 gazdasági, szociális és oktatási jogokkal volt kapcsolatos, emellett érkeztek kisebb számban beadványok a fogvatartotti jogokkal (168), diszkriminációval

[45] Zakon o Ombudsmanu za Ljudska Prava Bosne I Hercegovine (32/00)

(150), gyermekjogokkal (139) és fogyatékossággal (53) kapcsolatban. Az ombudsman ezek nyomán 250 ajánlást adott ki, amelyet 84 esetben követte megvalósítás az ajánlás címzettje részéről.[46]

6. A KORMÁNY SZERVEZETE ÉS MŰKÖDÉSE

A kormány mind állami, mind a két entitási szinten a közigazgatás legfőbb szerve. Az állami szinten a kormány (Vijeće ministara Bosne i Hercegovina) elnöke a miniszterelnök, akinek személyére az elnökség, a miniszterek személyére a kormányfő tesz javaslatot, külügyminiszteri és külgazdaságért felelős miniszteri tárcát mindenképpen létre kell hozni. A kormánytagok listáját az állami parlament képviselőháza fogadja el. A kormányt bizalmatlansági indítvány által a parlament bármikor menesztheti. Az etnikai arányokat a kormányban is be kell tartani: a miniszterek legfeljebb kétharmada képviselheti a föderációt, a kormányfő két helyettese a tőle eltérő alkotó nemzetek képviselői közül kerül ki, és a hadügyminiszternek is két helyettese van. A kormány összetételéről, tagjainak jogállásáról állami szintű törvény[47] rendelkezik.

Az állami szintű kormány tagjainak fele jelenléte esetén már határozatképes, hogy etnikai csoportok távollétükkel ne akadályozhassák működését (2007 előtt mindhárom alkotó nemzet legalább két miniszterének jelen kellett lennie a kormányüléseken). Azokban a kérdésekben, amelyekben a kormány javaslatára a parlament dönt, a kormány előterjesztésének elfogadásához a jelen lévő tagok felének szavazata szükséges. Ha maga a kormány hozza meg a végső döntést, a jelen lévő kormánytagok konszenzusa szükséges, ha ez nem adott,

[46] Ohranovic, Ana: Pozicija ombudsmena u upravnom postupku i postupcima pred sudovima BiH, obim i vrsta ovlaštenja i mogućnosti koje mogu koristiti, FCJP, 2016.

[47] Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine (30/03)

szótöbbséggel döntenek, az ilyen döntéshez azonban legalább egy miniszter hozzájárulása szükséges mindhárom alkotó nemzet részéről.

Az állami szintű kormány létszámát az alkotmány rögzíti: a testület a kormányfő mellett kilenc miniszterből áll, minden etnikum 3-3 tárcával rendelkezik. A föderáció alkotmánya hasonlóan rendelkezik, amikor 16-ban rögzíti a kormány (Vlada Federacije Bosne i Hercegovine) tagjainak létszámát, akik között nyolc bosnyáknak, öt horvátnak és három szerbnek kell lenni, beleértve a két, tárcával rendelkező miniszterelnök-helyettest, akiknek a kormányfővel együtt hárman a három különböző alkotó nemzet polgárai közül kell kikerülnie. Az egyes minisztériumok székhelye megoszlik Szarajevó és Mosztár között. A Szerbek Köztársaságának alkotmánya nem rögzíti a kormány létszámát és összetételét. A föderáció mind a 10 kantonja szintén saját kormánnyal rendelkezik, amelyekben 8 és 13 között változik a miniszterek száma, összesen 96 kantoni miniszteri poszt létezik.

Az állami és entitásbeli kormányok munkáját – a kormányok ügyrendje[48] szerint – egyaránt a kormány főtitkára (Generalni sekretar vlade) és az ő apparátusa segíti és készíti elő, többek között adminisztratív támogatás (ülések, tárgyalások szervezése), háttér- és szakértői anyagok készítése formájában. Az állami szinten ugyanakkor ez a kormányzati koordináció igen gyenge, és csak néhány szakpolitikát érint, az ország különleges belső működése miatt.[49] Említést érdemel, hogy az állami szintű kormány üléseit élőben lehet követni az interneten, és a jegyzőkönyvek is nyilvánosak.

[48] Állam: Poslovnik O Radu Vijeća Ministara Bosne I Hercegovine, Föderáció: Poslovnik O Radu Vlade Federacije Bosne I Hercegovine, Szerbek Köztársasága: Poslovnik Vlade (61/06)

[49] Ennek ellenére viszonylag nagy számú, tízfős szakmai stáb felelős a kormányülések előkészítéséért, és ők szakpolitikai koordinációval, tervezéssel és monitoringgal nem is foglalkoznak. E stábon létszáma az egész nyugat-balkáni térségben magasabb az EU-ban megszokottnál. Bővebben: Vági, P. – K. Kasemets: Functioning of the Centres of Government in the Western Balkans. *SIGMA Papers*, No. 53, OECD Publishing, Paris, 2017. http://dx.doi.org/10.1787/2bad1e9c-en

A sokszintű államiság miatt valószínűleg Bosznia-Hercegovinában a legnagyobb az egy lakosra jutó miniszterek száma. A kormányválságok az állam különböző szintjein azonban egyaránt gyakoriak az etnikai vétók és politikai patthelyzetek miatt. Különösen a föderáció működését hátráltatják a gyakori kormányválságok, a 2018-as választásokat követően a kormány még 2020 végére sem alakult meg. Az állami szintű kormány megalakulása szintén gyakran közel egy évet vesz igénybe – a 2018-as választások után erre 14 hónap elteltével került csak sor. A kormányválságok elkerülésének egyik módját a politikai gyakorlatban a pártvezetések a miniszterek előzetes lemondónyilatkozatainak beszerzésében látják, amelyet a lojalitás megrendülése esetén bármikor használni tudnak. A Velencei Bizottság egy ilyen esetből kibontakozó vitában adott véleményében[50] foglalkozott a kérdéssel, kifejtve, hogy bár ez a gyakorlat nem ütközik sem belső, sem külső jogi előírásba, a demokrácia elvével és jó gyakorlatával ellentétes, főként azért, mert az önkéntes lemondás látszatát kelti, ami a közbizalmat ássa alá.

7. A KÖZIGAZGATÁS INTÉZMÉNYRENDSZERE

Az állami közigazgatásról szóló törvény[51] szerint a közigazgatás intézményrendszere a minisztériumokból, a minisztériumoknak alárendelt szervekből, a független közigazgatási szervekből, és törvény[52] által felállított vagy közigazgatási hatáskörrel felruházott egyéb szervekből áll (ilyen jelenleg 25 létezik). Ezenfelül, törvény alapján, gazdasági társaságok és civilszervezetek is végezhetnek közigazgatási feladatokat.

[50] Lásd a Velencei Bizottság 691/2012 számú véleményét.

[51] Zakon o Upravi (32/02)

[52] Zakon o Ministarstvima i Drugim Organima Uprave Bosne i Hercegovine (5/03)

Közigazgatásról szóló törvény az entitásokban is hatályban van.[53] A föderáció közigazgatási joga két intézménytípust ismer: igazgatási szervek (Organi uprave) és igazgató szervezetek (Upravne organizacije). Előbbiek képezik a közigazgatás szervezetrendszerét helyi, kantonális és entitási szinten, utóbbiakat akkor hozzák létre entitási vagy kantonális (kivételesen, 50 000 lakos fölött önkormányzati) szinten, ha valamilyen tudományos vagy szakismeretre van szükség (jelenleg hat ilyen szervezet létezik, például a föderáció statisztikai hivatala, a kantonok igazgatási rendszerében pedig összesen 39 ilyen szervezet működik). A Szerbek Köztársaságában csak a központi szinten léteznek hasonló igazgató szervezetek (Republičke upravne organizacije), összesen 19, például a statisztikai hivatal, a pedagógiai intézet vagy a jogalkotási titkárság.

8. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS TERÜLETI ÉS HELYI SZINTJEI ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK

Az ország a daytoni békeszerződés értelmében két entitásra, a horvátok és bosnyákok alkotta Bosznia-hercegovinai Föderációra és a szerbek alkotta Boszniai Szerb Köztársaságra, valamint egy különleges övezetre, a Brčkói Körzetre[54] van felosztva. A föderáció 10 kantonból[55]

[53] Zakon o Organizaciji Organa Uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (35/05); Zakon o Republičkoj Upravi (118/2008)

[54] Terjedelmi okból elemzésünkben a körzetet figyelmen kívül hagyjuk. Részletesen lásd Hušić, Jasmin: Lokalna Samouprava u Bosni i Hercegovini. *Pravni Vjesnik*, 33/1, 2017, 105–121. o.

[55] Una-szanai kanton (Unsko-sanski kanton, Unska-sanska županija), székhelye Bihács, Szávamelléki kanton (Posavski kanton, Posavska županija), székhelye Orašje, Tuzlai kanton (Tuzlanski kanton, Tuzlanska županija), székhelye Tuzla, Zenica-doboji kanton (Zeničko-dobojski kanton, Zeničko-dobojska županija), székhelye Zenica, Boszniai Drina-menti kanton (Bosansko-podrinjski kanton, Bosanska-podrinjska županija), székhelye Goražde, Közép-boszniai kanton (Srednjobosanski kanton, Srednjobosanska županija), székhelye Travnik, Hercegovina-neretvai kanton (Hercegovačko-neretvanski kanton,

(kanton) áll, melyek élén miniszterelnök által vezetett kormány áll. A tízből kettő vegyes etnikumú, három horvát, és öt bosnyák többségű. Régóta tervben van, hogy a Bosznia-hercegovinai Föderáció 10 kantonját 4 régióvá szervezik át, eddig azonban nem történt semmi e téren. A Szerbek Köztársasága centrális berendezkedésű, területe hét dekoncentrált régióra[56] oszlik.

Az önkormányzatok jogait az állami alkotmány nem szabályozza, ez az entitások hatáskörébe tartozik. A föderáció 10 kantonjában összesen 74 község és 6 város, a Szerbek Köztársaságában 57 község és 6 város található. A két entitásban összesen 12 városi jogállású (legalább 50 000 lakosú) település (grad) található (mindkét entitás területén hat), amelyek igazgatása az önkormányzatok és a kantonok között van. A Szerbek Köztársasága önkormányzati törvénye[57] és a föderáció önkormányzati törvénye[58] alapján egyaránt, a településeknek választott testülete (skupstina) és közvetlenül, négy évre polgármestere (nacelnik) van. Az önkormányzatok saját bevétellel gazdálkodhatnak, fő feladatuk a költségvetés elfogadása, a helyi fejlesztési terv elfogadása és a környezetvédelem (szennyvíz- és hulladékkezelés). Középszintű önkormányzatiság nincs Bosznia-Hercegovinában. Az államigazgatás töredezettségével szemben tehát az önkormányzati rendszer egységesebb képet mutat.

Hercegovačko-neretvanska županija), székhelye Mostar, Nyugat-hercegovinai kanton (Zapadnohercegovački kanton, Zapadnohercegovačka županija), székhelye Široki Brijeg, Szarajevó kanton vagy Szarajevói megye (Kanton Sarajevo, Sarajevska županija), székhelye Szarajevó, Livnói/Hercegboszniai kanton (Livanjski kanton, Hercegbosanska županija), székhelye Livno. A kantonok horvátok által használt, félhivatalos megnevezése a županija, azaz megye.

[56] Banja Lukai régió, székhelye Banja Luka, Doboji régió, székhelye Doboj, Bijeljinai régió, székhelye Bijeljina, Vlasenicai régió, székhelye Zvornik, Szarajevó-Romanija régió, székhelye Sokolac, Foèai régió, székhelye Foča, Trebinjei régió, székhelye Trebinje.

[57] Zakon o Lokalnoj Samoupravi (97/16)

[58] Zakon Principima Lokalne Samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (49/06)

9. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS

Bosznia-Hercegovinában mind az állami, mind entitási szinten van hatályban általános közigazgatási eljárási törvény.[59] Kezdetben mindhárom szinten a jugoszláv szövetségi eljárási kódexet alkalmazták mindhárom szinten, majd elsőként a föderáció fogadott el saját törvényt[60] 1998-ban, majd 2002-ben az állami szint[61] és a Szerbek Köztársasága.[62] A föderáció eljárási törvényét a kantonok közigazgatási eljárására is alkalmazni kell. A szakirodalomban többen fölvetik a három eljárási törvény szükségtelenségét, és egy egységes kódex megalkotását.[63]

A három törvény struktúrája és tartalma nagyfokú hasonlóságot mutat, terjedelmük a jugoszláv törvényhez hasonlóan nagy, a szakaszok száma 300 körül van, a szabályozás igen részletező és aprólékos jellegű, indokolatlan jogi komplexitást tartalmaz, emellett a törvények nem ügyfélközpontúak. A törvények általános jellegű kódexek (bár az általános jelző a Szerbek Köztársasága törvény címében van is benne), alkalmazásuk alól számos speciális eljárás kivételt jelent, ami aláássa a kiszámíthatóságot és egységességet. A gyakorlatban – ami az elmúlt évtizedben alig változott – a hatóságok a határidőket sokszor nem tartják be, a döntések centralizáltak és nem átláthatók, az elektronikus kommunikáció nem lehetséges.[64]

A három törvény szubszidiárius jellegű a speciális közigazgatási eljárásokhoz képest, tárgyi hatályuk a közigazgatási szerződésekre nem

[59] Emellett a Brčkói Körzet is elfogadott saját kódexet 2000-ben. Zakon o upravnom postupku Brčko Distrikta BiH (3/00)

[60] Zakon o Upravnom Postupku (2/98)

[61] Zakon o Upravnom Postupku (29/02)

[62] Zakon o Opštem Upravnom Postupku (13/02)

[63] Seizovic, Zarije: A Need for a Comprehensive Administrative Reform in Bosnia and Herzegovina with an Emphasis on the Modernisation of Administrative Procedure. *Croatioan and Comparative Public Administration*, 2012/2, 428. o.

[64] Legal remedies in Administrative Procedures in Western Balkans, ReSPA, 2016, 26. o.

terjed ki. Tartalmazzák az alapvető alapelveket: törvényesség, állampolgárok és a közérdek védelme, hatékonyság, materiális igazság, szabad bizonyítás, jogorvoslat, gazdaságosság, nyelvhasználat. Az állami szintű törvény ezeken felül az információhoz való jogot és adatvédelmet, valamint a nyilvánosság elvét is tartalmazza.

A jogorvoslatok rendszere majdnem teljesen azonos a három törvényben. Az egyetlen rendes jogorvoslat, a fellebbezés, amelynek igénybevétele a bírósági jogorvoslat feltétele. Emellett hat rendkívüli jogorvoslattípus létezik.

10. A KÖZIGAZGATÁSI SZEMÉLYÜGY JOGI KERETEI ÉS HUMÁNPOLITIKA

A közszolgálati jog az ország berendezkedéséhez hasonlóan fragmentált. Az állami intézmények tisztviselőiről[65] és a két entitás tisztviselőiről[66] külön törvények rendelkeznek.

A föderációban a 2003-ban elfogadott köztisztviselőkről szóló törvény hatálya kiterjedt a föderáció, a kantonok, a városok és községek köztisztviselőire egyaránt. A törvény e szintek mindegyikén a három alapító nemzet, valamint „más" nemzetiségek arányos képviseletét írta elő a köztisztviselők között, a háború előtti, 1991-es népszámlálás adatai szerint. A föderáció alkotmánybírósága egyik 2010-es döntése alapján azonban a kantonok váltak a közszolgálati jog fő letéteményeseivé. Ez alapján három kanton saját közszolgálati törvényt fogadott el, három a korábbi Föderációs törvényt vette át, négy pedig még nem alkotott ilyen törvényt (2015-ös állapot).[67] E szabályozásokról általában elmondható, hogy nem tesznek különbséget az érdemi és

[65] Zakon o Državnoj Službi u Institucijama Bosne I Hercegovine (19/02)

[66] Föderáció: Zakon o Državnoj Službi u Federaciji Bosne i Hercegovine (29/03), Szerbek Köztársasága: Zakon o Državnim Službenicima (118/2008)

[67] The principles of public administration – SIGMA baseline report, 2015, 46. o.

technikai ügyintézők között, és a munkaköröket nem funkció, hanem intézmény szerint határozzák meg. A vezetői kinevezések általában határozatlan időre szólnak. A Szerbek Köztársaságában ugyanakkor a vezetői kinevezések (az állami intézményekhez hasonlóan) határozott, ötéves időszakra szólnak.

A közszolgálattal kapcsolatos általános probléma, hogy a fizetések alacsonyak, fizetési fokozatok között alig van különbség, ami nehézzé teszi a teljesítményalapú értékelést és motivációt, valamint a köztisztviselői képzési rendszer gyerekcipőben jár. A közszolgálatban a hivatásalapú működést árnyalja a politika befolyás.[68]

11. A KÖZIGAZGATÁS HATÉKONYSÁGA ÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ HATÁSAI

Bosznia-Hercegovina legnagyobb közigazgatási kihívása az etnikai alapú országrészek (entitások) szélsőséges decentralizációja. A központi állami intézmények politikaalakító szerepe alacsony, a többszintű államban fokozottan szükséges koordinációs mechanizmusok alig működnek. Az átfogó reform szükségességét minden politikai szereplő elismeri, és a közigazgatás minden szintjén készülnek tervek az átstrukturálásra, ugyanakkor a reformkísérletek elszigeteltek, a koordináció és bizalom az egyes szintek között gyenge.[69] Mindez hátráltatja az országot alkotó különböző szintek közös célját, az európai integrációt.

2004-ben az állami kormány döntése nyomán létrejött a Közigazgatási Reformot Koordináló Iroda (Ured koordinatora za reformu javne uprave), amely a közigazgatási reformfolyamat motorja mind állami, mind entitási szinten. 2006-ban az állami és entitásbeli kormányok elfogadták az iroda által kidolgozott Közigazgatási Reformstratégiát (Strategija reforme javne uprave) és a hozzá kapcsolódó négyéves

[68] Bosnia Herzegovina Report 2020

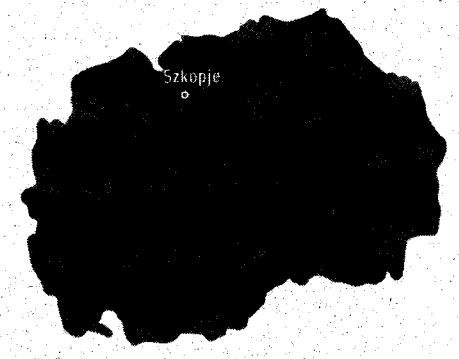
[69] Seizovic: cit. op. 421. o.

akciótervet. 2010-ben újabb négyéves időszakra határoztak meg célokat, ezúttal indikátorokkal kiegészítve, mivel az első négy év céljait csak részben sikerült elérni. A következő stratégiát 2016-ig kellett volna megalkotni, ám ez mindeddig várat magára. A közigazgatás reformja a 2000-es évek derekán lendületet kapott, ám a folyamat megrekedt, az alapvetően szükséges strukturális változások elmaradtak.

Bár a szavak szintjén minden kormányzatnak az EU-integráció stratégiai cél, ezt hatékony tettek nem követik.[70] A 2015-ben hatályba lépett EU-val kötött társulási egyezményben foglaltak végrehajtása nehézkesen halad.

[70] Bosnia Herzegovina Report 2020

ÉSZAK-MACEDÓNIA



Hivatalos neve (magyarul)	Észak-macedón Köztársaság
Hivatalos neve (helyi nyelven és írással)	macedónul: Република Северна Македонија; albánul: Republika e Maqedonisë së Veriut
Terület (km²)	25 713
Főváros	Szkopje
Lakosságszám	2 083 262
Hivatalos nyelv	macedón (albán)
Pénznem	macedón dénár (MKD) [váltópénze a deni]
Egy főre eső GDP (USD) [nominális]	6093,1 (constant 2010: 5634,4)

1. KÖZJOGTÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK

A török utalom alóli macedón függetlenedési törekvések útján fontos események voltak az 1875-ös, 1878-as, majd 1893-as macedón felkelések, amelyek azonban – nagyhatalmi támogatás híján – sikertelennek bizonyultak. Oroszország arra törekedett, hogy a terület – a nyelvi, etnikai rokonság okán – Bulgária része legyen, ezt azonban a nagyhatalmak nem támogatták, inkább a status quót tartották fenn. Még a térség sorsát rendező, az orosz–török háborút lezáró 1878-as Berlini Kongresszus sem hozta el a macedón függetlenséget. Az újabb próbálkozás során, 1903-ban kikiáltott önálló macedón állam, az ország mai alkotmányának preambuluma által is megemlített „Krusevói Köztársaság" mindössze tíz napig állt fenn, majd a felkelést a szultán 200 ezer fős hadsereggel vérbe fojtotta.[1] A további vérontás megakadályozása érdekében Oroszország és az Osztrák–Magyar Monarchia vezetésével nemzetközi „békefenntartók" állomásoztak 1908-ig a térségben.

A közigazgatásilag három vilajetre osztott Macedónia tehát továbbra is az Oszmán Birodalom részét alkotta, és a későbbiekben egyre nagyobb mértékben tárgyát képezte a Görögország, Szerbia és Bulgária közötti, nemegyszer komoly katonai konfliktushoz is vezető rivalizálásnak és a két Balkán-háborúnak. A macedón önálló államiság vonatkozásában a két Balkán-háború sem hozott változást, ám Macedónia a török fennhatóság alól 1912-ben Szerbiához került. E területek megszerzésének szándéka volt a döntő motívuma Bulgária központi hatalmakhoz való csatlakozásának az első és második világháborúban (Bulgária mindkét alkalommal megszállta e terület jelentős részét). A mai Észak-Macedónia területe azonban 1918-ban végül a Szerb–Horvát–Szlovén Királyság, illetve Jugoszlávia része lett. Megindult a helyi felkelések katonai jelenlét általi megelőzése, és a szerbek betelepítése a szerb fölény megerősítése érdekében.[2] A bolgár orientációt azonban csak évtizedek múltán váltotta fel a szerb kötődés, illetve az önálló macedón nemzeti gondolat.

[1] Heka: cit. op. 2013, 63. o.
[2] Vollmer: cit. op. 95. o.

Észak-Macedónia (Szlovénia és részben Bosznia-Hercegovina mellett) egyike azoknak a köztársaságoknak, amelyek történelmük során először éppen a jugoszláv föderációban nyertek el (részbeni) önállóságot, 1945-ben. A szocialista időszak valamelyes gazdasági és infrastrukturális fejlődést is hozott. A rendszerváltás során az első többpárti választásokat 1990 végén tartották, az ország függetlenségét az új, többpárti parlament 1991-ben deklarálta, ezt még abban az évben népszavazás is megerősítette. 76%-os részvétel mellett (a népszavazást az albán kisebbség jelentős része bojkottálta[3]) 95%-os többséggel az igenek győztek, így az ország békés úton távozott a délszláv szövetségből. Említést érdemel azonban, hogy a népszavazás kérdése az volt, hogy a választók egyetértenek-e azzal, hogy az ország független legyen, és így csatlakozzon egy megújult Jugoszláviához (ez a csatlakozás azonban elmaradt). 1991-ben fogadták el az ország alkotmányát is.

Az alig több mint 2 millió lakost számláló Észak-Macedónia államéletét tehát meghatározza az ország etnikai összetétele. Az ország lakosságának 23%-a vallotta magát az 1994-ben tartott népszámlálás alkalmával az albán etnikumhoz tartozónak, ma az albán népesség aránya megközelíti a lakosság egyharmadát. Az országban élő albánoknak két, etnikai alapon szerveződő pártja is van, mindkettő parlamenti képviselettel rendelkezik, együttesen általában a szavazatok 6-9%-át szerzik meg a választásokon.

2001. február és augusztus között önálló államiságának legsúlyosabb krízisét élte át az ország: etnikai villongások alakultak ki a macedónok és albánok között az egyébként az önállósodást háború nélkül átvészelő államban. A konfliktust lezáró, a két meghatározó macedón és a két albán párt által aláírt Orhidi Egyezmény alapján számos törvénymódosításra került sor, amelyek a kisebbségek jogait érintették: önkormányzati decentralizáció, arányos képviselet az állami intézményekben.

[3] Braun András: Macedónia politika rendszere. In *Délkelet-Európa politikai rendszerei*. Dialóg Campus, Budapest, 2019.

Sor került egy átfogó, 18 elemből álló alkotmánymódosításra is: annak érdekében, hogy a többség ne szavazhassa le az albán kisebbséget bizonyos számukra fontos kérdésekben, kettős többségi szavazást vezettek be a parlamenti elfogadás során (a plenáris többség mellett a kisebbségi képviselők többségének is támogatnia kell a javaslatot) bizonyos kérdésekben. Ezek a preambulumot, a nemzetiségi nyelvhasználatot és képviseletet az állami intézményekben, a nemzetiségek kulturális jogait, valamint a nemzetiségi jogokat és bizonyos választásokat érintő parlamenti érdekkiegyenlítő eljárást érintették. Első parlamenti szervként ekkor jött létre az Etnikumközi Kapcsolatok Tanácsa is.[4]

További alkotmánymódosító „csomagokra" 2006-ban és 2011-ben került sor, az alkotmány szövegéhez fűzött módosító függelékek formájában. Ezek által összesen 32 helyen módosult az alkotmány, amely egyébként a Nyugat-balkáni térség legrégebbi, ma is hatályos alaptörvénye.

Az ország neve évtizedekig elszigetelés és az európai integráció lelassulását eredményező nemzetközi jogi vita tárgya volt: a Macedónia nevet Görögország nem fogadta el, mivel területi követelésként értékelte saját hasonló nevű területrésze miatt. Ezért az ország hivatalos neve Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság (Former Yugoslav Republic of Macedonia, FYROM) volt, egészen a két ország 2018. júniusi megegyezésig, majd az azt követő alkotmánymódosításig, amelynek eredményeként az ország új neve Észak-Macedónia.

[4] Tomić, Caroline Hornstein: *Interethnische Beziehungen in Südosteuropa – Ein Bericht zur Lage in Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Kroatien, Mazedonien, Montenegro und Serbien*. Konrad Adenauer Stiftung, 2008, 49. o.

2. AZ ALKOTMÁNY ÁLLAMFILOZÓFIÁJA, A KORMÁNYZÁSSAL ÉS A KÖZIGAZGATÁSSAL KAPCSOLATOS ALKOTMÁNYOS ALAPELVEK

Az alkotmány által megnevezett alapvető értékek közé tartozik a demokrácia, az alapjogok védelme, a jogállam, a hatalommegosztás (horizontális és vertikális értelemben egyaránt), valamint a nemzeti identitás szabad kifejezése és az emberhez méltó környezet és társadalmi igazságosság.[5] Az alkotmány a demokrácia képviseleti és közvetlen gyakorlását egyaránt elismeri, népszavazást a parlament írhat ki, és ez kötelező, ha 150 000 választópolgár kéri. 10 000 választópolgár törvényjavaslatot nyújthat be a parlamentnek – a gyakorlatban azonban ez alig érvényesül.

Az alkotmány preambuluma értelmében Észak-Macedónia a macedón nép nemzeti állama, amely valamennyi nemzeti kisebbségnek egyenjogúságot és az állandó együttélést biztosítja. Az alkotmány garantálja a nemzeti kisebbségeknek azt a jogát, hogy kulturális és nemzeti sajátosságait ápolja, és azokat az állam a maga eszközeivel támogatja, oktatás alsó- és középfokon nemzetiségi nyelven is folyhat, ezenfelül – törvényben meghatározott, külön-külön feltételek mellett – az olyan településeken, ahol valamely nemzetiség számaránya meghaladja az 50%-ot, illetve ahol jelentősebb számú nemzetiség él, a nemzetiségi nyelv is hivatalosnak minősül. Az etnikai konfliktusok elkerülése érdekében az alkotmány sok konszenzussal szabályozandó törvényhozási tárgyat nevez meg, emellett bizonyos nemzetiségek számára fontos döntéseket kettős többséggel kell meghozni (a parlamenti többség mellett a nemzetiségi képviselők körében is szükség van többségre).

Az alkotmány kifejezett rendelkezése a külföldi befektetők jogait garantálja, a befektetett tőke és profit szabad mozgását, és kimondja, hogy a befektetett tőke által szerzett jogokat nem lehet csökkenteni törvényhozási vagy alacsonyabb szintű jogalkotás útján.[6]

[5] Macedón alkotmány 8. cikk
[6] Macedón alkotmány 59. cikk

3. A PARLAMENT (VÁLASZTÓJOG, SZERVEZET, JOGALKOTÁS)

A parlament (Собрание) egykamarás, négy évre választott testület, érdekesség, hogy tagjainak száma az alkotmány szerint nem állandó, hanem 120 és 140 fő között van. Ennek oka, hogy az alaptövény mozgásteret hagy a jogalkotónak a választási rendszer szabályaival együtt a képviselők számának rugalmas alakítására. A parlament egyben az alkotmányozó hatalmat is gyakorolja. Az alkotmánymódosítási eljárás bonyolult folyamat: az elnök és a kormány mellett 30 képviselő vagy 150 000 választópolgár kezdeményezheti. Az alkotmánymódosítási szándékról a parlament tagjainak kétharmadával határoz, majd következik a módosítás szövegének kidolgozása. A tervezetet a ház tagjai többségével nyilvános vita után fogadja el, végül ismét kétharmados többséggel történik meg az elfogadott módosítás alkotmányba történő beépítéséről szóló döntés.[7]

Észak-Macedónia az egyetlen nyugat-balkáni állam, ahol nincs bekerülési küszöb előírva a pártok számára. A hatályos, az összes képviselő többségével elfogadott választási törvény alapján jelenleg 123 tagú parlamentben 120 képviselőt hat, egyenként 20 mandátumos választókerületben választanak meg, kötött listákon, arányos rendszerben. A fennmaradó három képviselőt a külföldön élő macedónok választanak meg három egymandátumos választókerületben (Európa–Afrika, Amerika, Ázsia–Ausztrália) relatív többségi rendszerben. Az 1990-es és 1994-es választásokat még tiszta többségi rendszerben tartották, ezután tértek át a térségben uralkodó arányos rendszerre.[8]

Parlamenti választásokat először 1990-ben, majd 2006-ig négyévente tartottak. 2008-ban azonban megváltozott a választások ritmusa: azóta sorozatosan előrehozott választásokra kerül sor (2008, 2011, 2014, 2016, 2020). Az országra konfrontatív belpolitika jellemző: az ellenzék már 1994-ben bojkottálta a választásokat, emiatt akkor ellenzék nélküli parlament alakult. Húsz évvel később, 2014-ben a

[7] Macedón alkotmány, 129–131. cikkek
[8] Szente: cit. op. 2006, 513. o.

törés a választás után következett be: választási csalásokra hivatkozva az ellenzék 15 hónapon át bojkottálta a parlamenti munkát, és csak 2015 őszén tért vissza a parlamentbe, miután az EU közvetítésével a felek megegyeztek.

A parlament ülései nyilvánosak és folyamatosak (nem tagolódnak ülésszakokra), a testület tagjai többségének jelenlétében határozatképes, és szótöbbséggel dönt, de legalább az összes képviselő egyharmadával. A megalkotott törvények közül igen sokat fogadnak el sürgős eljárással, ezek többségét egyéni képviselők terjesztik be – a 2019-ben elfogadott 86 törvény közül csak 22 esetben alkalmazták a rendes eljárást.[9]

Az alkotmány az együtt élő etnikumok közös hatalomgyakorlása és a kölcsönös ellenőrzés érdekében számos különleges szabályokat[10] tartalmaz, többek között a parlamenti döntéshozatal kapcsán: a „nem a lakosság többségét alkotó közösségekhez tartozó" képviselők többségére is szükség van bizonyos tárgyú törvények megalkotásakor: a relatív plenáris többség mellett a kisebbséghez tartozók relatív többsége is szükséges. Az összes képviselő kétharmadával elfogadandó önkormányzati szabályozás elfogadásához pedig a kisebbségi képviselők abszolút többségének szavazata kell. Mivel az albán közösség egymaga többségben van a kisebbségek között, a kisebb közösséghez tartozók sohasem emelhetnek vétót, más szóval egyedül az albánok rendelkeznek valódi vétóval, más csoportok érdeke csak akkor garantál, ha az egybeesik az albánokéval. További különbséget jelent a koszovói szabályokkal való összevetésben az a tény, hogy Észak-Macedóniában a kisebbségi képviselőknek nincs jogi meghatározása, azaz nem kvóták, hanem etnikai pártok választási eredményei alakítják ki a kisebbségi képviseletet. Ezért ott nem jogi, hanem politikai kategória a kisebbségi képviselőség.

Ezenfelül, az alkotmány a parlamentről szóló fejezetben rendelkezik a parlament Etnikumközi Kapcsolatok Tanácsa felállításáról, amely a házelnökből (aki egyben a bizottság elnöke) és a macedón,

[9] EU Macedonia Report 2020
[10] Macedón alkotmány, 69., 114. és 131. cikkek

albán, török, vlach és roma nemzetiség két-két képviselőjéből, valamint más macedóniai kisebbségek két képviselőjéből áll. A tagokat a parlament választja meg. A Tanács feladata az etnikumközi kapcsolatok megtárgyalása, és szükség esetén megoldási javaslat kidolgozása. Az alkotmány nem szól a bizottság belső működéséről, döntéshozataláról, de kötelezővé teszi a parlament számára a Tanács álláspontjának figyelembevételét döntései során.

4. AZ ÁLLAMFŐ

A jobbára ceremoniális hatáskörű, a végrehajtó hatalomhoz tartozó macedón elnököt (Претседател) öt évre, közvetlenül választják, legfeljebb két ciklusra, a 40 évet betöltött, az országban élő állampolgárok közül. Az elnök a fegyveres erők főparancsnoka, nagyköveteket fogad, kitüntetéseket ad át, kegyelmet gyakorol.[11] Az elnököt csak az alkotmány megsértése esetén lehet felelősségre vonni, az eljárást a képviselők kétharmada kezdeményezi, a döntést az alkotmánybíróságnak ugyancsak kétharmados többséggel kell kimondani.

Az elnök törvényhozással kapcsolatos jogkörei is korlátozottak: egyszer visszaküldheti a törvényt megfontolásra, de az újból elfogadott törvényt alá kell írnia, ha a parlament összes képviselője többségével fogadta el. Olyan törvényt, amelynek elfogadását az alkotmány a képviselők kétharmadának szavazatához köti, nem küldhet vissza.

5. ALKOTMÁNYVÉDELEM ÉS IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS

Az alkotmánybíróság (Уставен суд) kilenctagú testület, a bírákat a parlament abszolút többséggel, egyszeri, kilencéves időszakra választja a „kiemelkedő jogászok" közül. A testület maga választja soraiból az

[11] Macedón alkotmány 84. cikk

elnökét, egyszeri, hároméves időszakra. Az alkotmánybírák mentelmi jogok élveznek.

Észak-Macedóniában „bárki" (beleértve az állami szerveket is) absztrakt normakontrollt kérhet (actio popularis), amelynek elindításáról maga az alkotmánybíróság dönt, amely hivatalból is indíthat ilyen eljárást,[12] valamint utólagos absztrakt normakontrollt is. Az alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre is eljárhat. Az alkotmányellenes törvényeket a testület megsemmisítheti. Bár a testület a hatósági határozat alapjául szolgáló jogszabályt nem, magát a hatósági határozatot kérelemre megsemmisítheti. Emellett az alkotmánybíróság eljár állami szervek közötti hatásköri vitákban, és normakontrollja kiterjed a kollektív szerződésekre is.

A bírói hatalmat mintegy 700 bíró a 27 helyi, négy fellebbviteli (Bitola, Gostivar, Skopje, Stip) és a legfelsőbb bíróságon (Врховен суд) gyakorolja, utóbbi legfelsőbb bírói fórum, és emellett a jogegységért is felel. Az első bírósági törvényt 1995-ben fogadták el, ezt követően két éven belül kinevezéssel töltötték be az összes bírói posztot. A jelenleg hatályos törvény[13] elfogadási dátuma 2006, ám 2010-ben jelentős módosításon ment át.

A 2006-ban elfogadott közigazgatási jogvitákról szóló törvény[14] alapján az évtől az egész országra kiterjedő illetékességű közigazgatási bíróság (Управен суд), másodfokon pedig 2010 óta közigazgatási felsőbíróság (Виш управен суд) működik, mindkettő Szkopjében (a legfelsőbb fokot a Legfelsőbb Bíróság jelenti). A törvény 69 szakaszával a térség legtömörebb szabályozását alkotta, és a közigazgatási szerződésekre, valamint a közigazgatási szervek és önkormányzatok egymás közötti jogvitáira, valamint választási ügyekre is kiterjedt. A kódex nem ismerte, sőt kizárta a halasztó hatály elvét (a per nem érinti a közigazgatási aktus végrehajthatóságát) és a nyilvánosság elvét. 2019-ben született meg ugyanezen címmel és hasonló szabályozási tartalommal az új, korszerűbb törvény.

[12] Küpper: cit. op. 2015, 367. o.
[13] Закон за судови, 58/2006
[14] Закон за управните спорови, 62/2006

Az igazságszolgáltatási rendszer egyik gyengesége a végrehajtási rendszer volt, 2003-ban például mintegy 175 000 általános és 35 000 kereskedelmi végrehajtási ügy volt függőben. A 2005-ben elfogadott végrehajtási törvény kivette az eljárásokat a bíróságok hatásköréből, és független, az igazságügyi miniszter által felügyelt végrehajtókhoz utalta.

A bíróságok igazgatása, a bírák és bírósági elnökök megválasztása a héttagú, 1991-ben felállított, parlament által választott Bírósági Tanács (Судски Совет) feladata. A róla szóló törvény[15] szerint a tanács feladata bírák fegyelmi ügyeinek eldöntése és tevékenységük értékelése, emellett a testület javaslatot tesz két alkotmánybíró megválasztására is. A bírói függetlenség elve szempontjából aggályos, hogy a parlament kizárólagosan választja a tanácsot, amely kinevezi a bírákat, így a parlament közvetve a bírói kinevezésekre is hatni tud.

Az ügyészség (Јавен обвинител) szervezete a legfőbb ügyész hivatalából, négy főügyészségből (Bitola, Gostivar, Skopje, Shtip) és 22 ügyészségből áll, utóbbiak közül 12-nek kibővített hatásköre van az öt évnél súlyosabban büntetendő bűncselekményekre vonatkozóan, míg a többi 10 ügyészség csak az ez alattiakkal foglalkozik. Működik továbbá egy szakosított, szervezett bűnözéssel és korrupcióval foglalkozó különleges ügyészség is, az egész országra kiterjedő területi illetékességgel. 2020-ban fogadták el az új ügyészségi törvényt, amely többek között a különleges ügyészség feladatait pontosította.

A jogvédelmi rendszer része 1997 óta az ombudsman (Народниот правобранител) is, akit nyolc évre választ a parlament az államigazgatás vagy más közérdekű szervezetek alkotmányos és törvényes jogokat sértő tevékenységének és mulasztásának kivizsgálására, mind kérelemre, mind hivatalból. Az ombudsmanról szóló hatályos törvény[16] szerint hatáskörébe tartozik a diszkriminációtilalom érvényesítése és az etnikai közösségek jogainak védelme, valamint a gyermekek és fogyatékkal élők jogvédelme is. Hatósági jogköre nincs, feladatait ajánlások, észrevételek megtételével látja el. Az ombudsmani hivatal a

[15] Законот за судскиот совет, 60/2006

[16] Закон за народниот правобранител, 60/2003

szkopjei központ mellett hat regionális irodát is működtet. Az általa tett észrevételekre az érintett hatóságnak 30 napon belül kell válaszolni, különben az ombudsman a felettes szervhez vagy a kormányhoz fordulhat. Az ombudsmanhoz évente kb. 4-5 ezer panasz érkezik, ezek mintegy 20%-a az igazságszolgáltatás területét érinti.[17]

6. A KORMÁNY ÉS A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETE ÉS MŰKÖDÉSE

A kormány (Влада) a miniszterelnökből (Претседателот на Владата) és a miniszterekből áll, akik egyidejűleg nem lehetnek ugyan parlamenti képviselők, de mentelmi joguk van, amelyről a kormány testületileg dönt. A kormány szervezetéről és működéséről törvény[18] rendelkezik, ügyrendjét maga alkotja meg, évente munkatervet fogad el. 2018-ban az ország kormánya 15 tagú volt.

A miniszterelnök a politikai hatalom tényleges birtokosa. A miniszterek közül helyetteseket nevez ki, irányítja a kormány működését, munkáját saját hivatal segíti, megbízatásának megszűnésével az egész kormány megbízatása is megszűnik. Vezetői hatáskörének korlátja, hogy csak a parlament jóváhagyásával menesztheti miniszterét, valamint a kormánytagok egyharmadánál többet érintő kormányátalakítás csak a kormány megalakításának eljárása által lehetséges. A kormány munkáját a kormány főtitkára készíti elő. A kormány a törvények végrehajtására rendeleteket, továbbá határozatokat, iránymutatásokat és rendelkezéseket adhat ki.

A kormány ellen bizalmatlansági indítványt 20 képviselő nyújthat be, és a képviselők abszolút többsége fogadhatja el, az új kormányfőnek javasolt személyt nem kell megnevezni az indítványban. A kor-

[17] Denkova, Jadranka: The Ombudsman role in the Republic of Macedonia as a controller of the state administration work. *Journal of Process Management – New Technologies*, International Vol. 4, No. 2, 2016. 71–78. p.

[18] закон за владата на република македонија 59/2000

mányfő a parlamentnek maga is felteheti a bizalmi kérdést. A 15 miniszter mindegyike (a kormányfőn és négy helyettesén felül) saját területét önállóan irányítja. Az egyik miniszterelnök-helyettes kifejezetten az Ohridi Megállapodás keretfeltételeinek megvalósításáért felelős.

A központi közigazgatás intézményrendszerét a kormány, a minisztériumok, az önálló, minisztériumoktól független államigazgatási szervek (idetartoznak például az olyan ügynökségek, mint a fiatalokkal és sporttal, a kivándorlási kérdésekkel vagy a befektetésekkel foglalkozók, valamint a vallási közösségek közötti kapcsolatokkal foglalkozó bizottság), a minisztériumok alá rendelt szervek, valamint a közigazgatási szervezetek (az állami levéltár, a statisztikai hivatal vagy a földhivatal) alkotják. Az államigazgatási szervekről szóló törvényt[19] kétharmados többséggel kell elfogadni. Említést érdemel az az alkotmányos előírás, hogy a fegyveres és rendvédelmi szervek vezetőinek civileknek kell lennie, a kinevezésüket megelőző három éven át.

7. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS TERÜLETI ÉS HELYI SZINTJEI ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK

Észak-Macedónia unitárius állam, a központi államigazgatás alatt csak a települési önkormányzatok szintje található, a középszint hiányzik. Az ország nyolc statisztikai régióra (регион)[20] van felosztva, ám ez pusztán tervezési célt szolgál, autonóm hatáskörökkel e területek nem rendelkeznek. Az alkotmány megengedi, hogy törvény alapján államigazgatási szerv feladatokat delegáljon az önkormányzatokra, a szükséges források átruházása mellett. A delegált feladat törvényességét a

[19] зако н за организација и работа на органите на државната управа 58/2000

[20] Délkeleti körzet, Délnyugati körzet, Északkeleti körzet, Keleti körzet, Pellagóniai körzet, Pologi körzet, Szkopjei körzet, Vardari körzet

delegáló szerv ellenőrzi. A gyakorlatban több mint 80 törvény rendelkezik ilyen feladatátruházásról.

A függetlenség kivívása után az országban centralizáció indult el, helyi önkormányzati jogkörök szűkültek, és csak az 1995-ös önkormányzati törvény indított el decentralizációs folyamatokat. A parlament két évvel később az Önkormányzatok Európai Chartáját is ratifikálta. Az első önkormányzati törvényt az alkotmánybíróság 1998-as és 2000-es határozatai hatályon kívül helyezték, az új törvényt[21] ennek nyomán, 2002-ben fogadták el, minősített (kétharmados) többséggel. A törvény a 2001-es Ohridi Megállapodás egyik fontos pontját, a decentralizációt és a települések kisebbségei részvételi lehetőségeinek szélesítését is tartalmazta. A törvény lehetővé tette például az önkormányzatok részére iskolák fenntartását. A megállapodás része volt ugyanakkor, hogy az etnikai kérdéseket nem területrendezési úton oldják meg, azaz nem jött létre albánok lakta terület, amely autonómiát nyert volna.[22]

Ezenfelül mintegy 12 törvény szabályozza az önkormányzati szférát (pl. pénzügyi decentralizáció, helyi választások, fővárosról szóló törvény). Az önkormányzatok feletti felügyeletet a hatáskörrel rendelkező miniszter gyakorolja. Az Alkotmánybíróság megsemmisíti az alkotmányellenes önkormányzati rendeletet, emellett felügyeli az önkormányzati autonómiát az államigazgatás hatáskör-túllépéseivel szemben.

Az ország területe a 2004-ben elfogadott területszervezési törvény[23] óta 84 községre (општина, opština) oszlik, melyek közül 10 Skopjében található. (Korábban, 1996 szeptemberétől a községek száma 123 volt, előtte pedig a jugoszláv rendszerből örökölt nagyobb községeké 34.) A reform egyik célja az albán kisebbség arányát valóságosan, te-

[21] закон за локалната самоуправа, 5/2002

[22] Fazliu, Ramiz: Organisation of Self-Government in the Republic of Macedonia. *European Journal of Multidisciplinary Studies*, Jan–Apr 2016 Vol. 1 Nr. 2.

[23] Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија, 55/2004

lepülésenként is tükröző struktúra kialakítása és a racionálisabb településméret kialakítása volt[24] (ennek ellenére 16 község van, amely 5000 fő alatti lakossal rendelkezik). Az új beosztásnak számos ellenzője akadt, mivel bevezetése előtt a kormány nem konzultált a településekkel – még egy sikertelen népszavazást is megkíséreltek ellene.

Az önkormányzatok feladat- és hatáskörei lehetnek törvényen alapulók és átruházottak. Az önkormányzati törvény alapján az önkormányzatok az alábbi határkörökkel rendelkeznek: területi tervezés, környezet- és vízvédelem, helyi gazdaság- és kkv-fejlesztés, helyi közösségi közlekedés, hulladék-, ivóvíz- és szennyvízkezelés, temetők, helyi utak, közművek fenntartása, zöld területek fenntartása, közterületek elnevezése, sport, óvodai és idősgondozás, katasztrófa- és tűzvédelem, alapvető egészségügyi ellátás, alap- és középfokú oktatás (a kormánnyal együttműködve, törvény alapján). Az önkormányzatok bevételeinek közel 40%-a saját forrásból származik, a többi központi forrásból. Fejlesztésre átlagosan az önkormányzati költségvetések 15%-a jut, 85% a működést finanszírozza.

Az önkormányzatok (општина) képviselő-testületének (совет) létszáma lakosságarányosan alakul: 9 (5000 fő alatt) és 33 (100 000 fő fölött) tag között mozog, a szkopjei testület 45 tagú. A képviselőket az arányos rendszer szerint, négy évre választják. A testület elnökét maga választja meg négy évre, egyszerű többséggel, aki összehívja és elnököli az üléseket, aláírja a rendeleteket, és kihirdetés céljából a polgármesternek továbbítja. A nyilvánosan működő testület, amely köteles háromhavonta legalább egy ülést tartani, létrehozhat állandó és ideiglenes bizottságokat is.[25]

A másik fontos tisztségviselő a polgármester (градоначалник), aki a helyi végrehajtó hatalmat gyakorolja. Relatív többségi rendszerben, közvetlenül választják a település lakosai négy évre; amennyiben a

[24] Siljanovska-Davkova, Gordana: Legal and Institutional Framework of Local Self Government in the Republic of Macedonia. *Lex Localis – Journal Of Local Self-Government*, Vol. 7, No. 2, pp 107–127, April 2009.

[25] Cobanov, Goran: Die Verwaltungsorganisation in Mazedonien. In Wieser–Stolz: *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Südosteuropa*. Verlag Österreich, 2016.

választáson nem vesz részt a lakosok egyharmada, második fordulót kell tartani. A polgármester képviseli a települést, gondoskodik a döntések végrehajtásáról, elfogadásra a képviselő-testület elé terjeszti a költségvetést és a zárszámadást, felügyeli a törvényességet, vezeti az önkormányzati hivatalt. Az önkormányzatok kapcsán említeni kell az ohridi rendezés egyik fontos elemeként, hogy az olyan településeken, ahol a kisebbségek aránya a 20%-ot meghaladja, Közösségközi Kapcsolatok Bizottságát kell létrehozni, amely a kisebbség és többségi közösség azonos számú képviselőiből áll.

8. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS

Az 1946-ban elfogadott, igen részletes, 303 szakaszból álló jugoszláv általános közigazgatási eljárási törvény, többször módosított formájában, az ország 1991-es függetlensége után hatályban maradt, és csak 2005-ben született új kódex, amely azonban a korábbi szerkezetét szorosan követte. Ennek nem jelentős módosításai 2008-ban és 2011-ben a közigazgatási szerv hallgatására, a felek közötti kommunikációra és az alapelvekre terjedtek ki.[26]

A 2005-ös törvényt – a minősített többséghez kötött elfogadás okából elhúzódó parlamenti eljárás miatt – csak 2015-ben váltotta fel korszerű, hatályos közigazgatási eljárási törvény,[27] amely 141 szakaszával rugalmasabb, kevésbé részletező szabályozást jelent a közigazgatási eljárások egyszerűsítése, az átláthatóság, minőség és elszámoltathatóság jegyében, és kiterjed a közigazgatási szerződésekre is. Az új kódex gyakorlati alkalmazása ugyanakkor még nem szilárdult meg.[28]

[26] Pavlovska-Daneva – Davitkovska: The Macedonian General Administrative Procedure Act: Between Tradition and Modernisation. *Croatian and Comparative Public Administration*, 17(2), 263–289. o.

[27] закон за општата управна постапка, 145/2015

[28] EU Macedonia Report 2020

A törvény, amely mind az államigazgatásra, mind az önkormányzati igazgatásra kiterjed, amennyiben az eljárás állami feladatot érint, biztosítja a törvényesség, anyanyelvhasználat, arányosság, közérdek, gazdaságosság, pártatlanság, meghallgatáshoz való jog, szabad bizonyítás, jogorvoslathoz és kitanításhoz való jog alapelveit. A törvény általános jellegű, ám a különös eljárásokat szabályozó törvények az alapelvektől nem térhetnek el, a közszolgáltató szervek eljárása során pedig kifejezetten nem lehet eltérni a törvénytől.

A törvény utat nyitott az egyablakos ügyintézés felé, és továbbfejlesztette az elektronikus ügyintézés lehetőségeit. Pozitív vívmánya, hogy nemcsak a formális, hanem a reálaktusokra is alkalmazni kell. Hiányosságként említhető meg ugyanakkor, hogy a törvény szerint a közigazgatási szerv hallgatása esetén a kérelem elutasítását kell vélelmezni, valamint a törvénybe nem került be a nemzetközi szakértők által is ajánlott alapelv a felek legitim elvárásáról.[29]

9. A KÖZIGAZGATÁSI SZEMÉLYÜGY JOGI KERETEI ÉS HUMÁNPOLITIKA

A macedón közigazgatási személyügy hatályos szabályozása a 2000-es évre nyúlik vissza: ekkor fogadták el a köztisztviselőkről szóló törvényt,[30] és ekkor állt fel a független státuszú kormányzati személyügyi ügynökség is, melyet a parlament által hat évre kinevezett igazgató vezet (később az Ohridi Megállapodás szellemében módosították a kisebbségek arányos képviselete érdekében). Az ügynökség vezeti a személyügyi regisztert, kialakítja a kormányzati humánpolitikát, és etikai kódexet fogad el, másodfokon elbírálja a személyügyi panaszokat; az igazgató évente beszámol a törvényhozásnak. A köztisztviselői törvény mindhárom hatalmi ág keretében foglalkoztatottakra, valamint az önkormányzati tisztviselőkre is kiterjed. Tárgyi hatálya a

[29] Pavlovska-Daneva – Davitkovska, 286. o.
[30] Закон за државните службеници, 59/2000

jogállási kérdések mellett az illetményre, a fegyelmi felelősségre és a teljesítményértékelésre is kiterjed. Az alacsonyabb szintű, végrehajtási szabályok többek között a pályáztatási eljárás, valamint a továbbképzés kérdéseit szabályozzák.

A közigazgatás személyi állománya a térség több országához hasonlóan Észak-Macedóniában sem stabilizálódott, gyakori a pozíciók időszakos szerződésekkel történő betöltése, valamint nem szilárdult meg a karrier-modell sem.[31]

10. A KÖZIGAZGATÁS HATÉKONYSÁGA ÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ HATÁSAI

A közigazgatási reform Észak-Macedóniában is megkésve indult, és fő húzó erejét az euroatlanti integráció adja. 1999-ben a kormány elfogadta az első közigazgatási reformstratégiát, amely a jogállamiság, átláthatóság, stabilitás, felelősség, egyenlő elbánás hatékonyság és etika elvei mentén született. 2002-ben a kormány közigazgatási reformért felelős titkárságot hozott létre, amely 2011 óta a Közigazgatási és Információs Társadalomért Felelős Minisztérium keretében működik. A legutóbbi közigazgatási reformstratégiát – amelynek előrehaladásával az EU elégedett volt[32] – a 2018–2022 közötti időszakra fogadták el.

Az elektronikus közigazgatás terén Észak-Macedónia a regionális átlag alatt teljesít. Az első nemzeti e-kormányzati stratégiát a 2010–2012 közötti időszakra fogadták el. Az elektronikus közbeszerzési portál 2010-ben indult el. 2014-ben pedig elindult a jogalkotási portál,[33] amelyen a konzultációk is folynak, és a hatályos jog is elérhető, és ebben az évben indult el a kormányzati IT-hálózat is. 2019-ben elfogadták az elektronikus irányításról és elektronikus szolgáltatásokról szóló törvényt, amely korszerű minőségbiztosítási rendszert vezetett be.

[31] EU North Macedonia Report 2020
[32] EU North Macedonia Report 2020
[33] www.ener.gov.mk

KOSZOVÓ

Hivatalos neve (magyarul)	Koszovói Köztársaság
Hivatalos neve (helyi nyelven és írással)	albánul: Republika e Kosovës; szerbül: Republika Kosovo, Република Косово
Terület (km²)	10 887
Főváros	Pristina
Lakosságszám	1 932 774
Hivatalos nyelv	albán, szerb
Pénznem	euró (EUR)
Egy főre eső GDP (USD) [nominális]	4417,5 (constant 2010: 4462,4)

1. KÖZJOGTÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK

A török uralom alatt lévő, többségében albánok lakta Koszovó függetlenségi mozgalmai közül kiemelkedő a Prizreni Liga 1878-as megalakulása. Bár három évvel később a törökök vérbe fojtották a mozgalmat, amely prizreni székhellyel bizottságokat hozott létre a nagyobb városokban, albán nyelvű iskolákat alapítottak. A Berlini Kongresszus hatására Koszovó vilajetként továbbra is az Oszmán Birodalom része maradt. Sorsában 1912 hozott változást: a független Albánia megjelenésével párhuzamosan a mai Koszovó területének nagyobbik részét Szerbia, kisebbik részét (Metóhia egyes területeit) Montenegró foglalta el. A cár által támogatott szerb érdekek alapján nem történt meg Nagy-Albánia létrejötte.

Az első világháború után a mai Koszovó a Szerb–Horvát–Szlovén Királysághoz került, ám autonómiával nem rendelkezett. A második világháború idején rövid időre a terület egyesült az olasz megszállás alatt lévő Albániával, majd Jugoszlávia része lett. 1945-ben létrejött Koszovó és Metohija Autonóm Tartomány, Szerbia részeként, amely az 1974-es alkotmányos reform során saját alkotmányt fogadott el, és széles körű autonómiára tett szert. Ennek keretében de facto tagköztársasági helyzete lett, önálló alkotmányos intézményeiben (parlament, kormány) az albán többség dominált.

A Tito halála után kiéleződő nemzetiségi konfliktusok során 1989-ben de facto megszűnt Koszovó autonóm tartomány státusza, erre válaszként 1991-ben a koszovói parlament kikiáltotta a Koszovói Köztársaságot, amely a jövőjét Jugoszlávia hetedik tagállamaként képzelte el (első függetlenségi nyilatkozat). A szerb „viszonválasz" keretében megszüntették az albán intézményeket, elbocsátották az albánokat az állami hivatalokból. Ekkor kezdtek Ibrahim Rugova vezetésével kialakulni a párhuzamos albán igazgatás szervei.[1]

[1] Bővebben lásd: Balla Lóránt – Fodor Attila – Sipos István: Kérdések és dilemmák – Koszovó függetlenségének három éve. *Európai Tükör*, 2011/6, 47–55. o.

1997–98-ban aztán a civil után a katonai ellenállás is megindult: felállt a Koszovói Felszabadítási Hadsereg (UCK), és fegyveres összecsapásokra került sor a jugoszláv rendőrség és az albán fegyveresek között, melynek az 1999-es NATO-légitámadások vetettek véget. Ennek eredményeként 1999-ben Koszovó kikerült Szerbia ellenőrzése alól. Az 1244/1999 ENSZ BT határozat aztán a területet az ENSZ különleges megbízottjának autoritása alá helyezte, megszüntetve a szerb államigazgatást – megemlítendő ugyanakkor, hogy a határozat szerint Koszovó Szerbia része.[2] 2001-ben átmeneti dokumentumként (de facto oktrojált alkotmányként[3]) a koszovói főmegbízott bevezette a Constitutional Framework for Provisional Self-Government (Koszovói Önigazgatás Alkotmányos Kerete) című dokumentumot, amely az alkotmányos szervek, így a parlament státuszát is szabályozta.[4]

Az ezt követő, 2008-ig tartó időszakban elvileg a nemzetközi közösség az Egyesült Nemzetek Ideiglenes Koszovói Közigazgatási Missziója (UNMIK) kormányozta Koszovót, élén az ENSZ főtitkára által megbízott, az országot ténylegesen irányító különleges megbízottal, akinek kezében igen széles hatáskörök maradtak (parlament feloszlatása, költségvetés jóváhagyása). A gyakorlatban azonban a nemzetközi közösség törekedett a helyi szereplők fokozatos bevonására, így hatásköreit a különleges megbízott fokozatosan egyre kevésbé gyakorolta. Az UNMIK fő feladata a rendőrségi és bírósági szervezet, valamint a korábbi összeomlott rendszer helyébe lépő polgári közigazgatás megszervezése volt, később fokozatosan átadva ezek működtetését a helyi szereplőknek. Ezt egészítette ki egy másik nemzetközi szervezet, az EBESZ, amely 1999-ben hozta létre máig legnagyobb létszámú misszióját, az OMiK-et (OSCE Mission in Kosovo), amelyben tíz évvel később már több mint 600 fő dolgozott emberi jogok, önkormányzatok/közösségek és a demokratizálási folyamat terén, ideértve a választások

[2] Halász Iván: A válságkezelő nemzetközi igazgatás Koszovóban. *Pro Minoritate*, 2005/tavasz, 3–34. o.

[3] Halász: cit. op. 2014, 99. o.

[4] A dokumentum hivatalosan az UNMIK 2001/9. számú rendeleteként jelent meg.

lebonyolításához nyújtott segítséget. A harmadik fontos pillér az EU által nyújtott intézményépítési támogatás a gazdaság, pénzügyi szektor és közpénzügyek (bankfelügyelet, nyugdíjrendszer, vagyonkezelés, vámigazgatás) területén.[5] Végül megemlíthető a témánk szempontjából kisebb jelentőségű KFOR, azaz a NATO koszovói missziója is, amely a béke- és rendfenntartásért felel.

A szerb–albán ellentét a 2000-es évek második felében sem enyhült, 2004-ben újra fegyveres konfliktus alakult ki, a kisebbségben lévő szerbek ellen, a szerb és koszovói álláspont a tartomány státuszáról nem közeledett. Az ENSZ főtitkára ezért 2007-ben megbízta korábbi finn elnököt, Martti Ahtisaarit, aki addig az eredménytelen szerb–koszovói tárgyalásokat is vezette, egy rendezési terv kidolgozásával. Az ennek eredményeként létrejövő Ahtisaari-terv (Comprehensive Proposal of the Kosovo Status Settlement) lényege a nemzetközi felügyelet mellett gyakorolt függetlenség volt. Ezt Szerbia kritikája és Oroszország elutasítása miatt végül nem ültették át teljes egészében a gyakorlatba, de 2008 után a koszovói alkotmányos berendezkedés alapja lett. A koszovóiak Belgrád újabb, széles körű autonómiára tett, nagyvonalúnak tekinthető javaslatát már nem fogadták el, ehelyett a koszovói parlament 2008-ban egyoldalúan kikiáltotta az ország függetlenségét.[6] A nemzetközi közösség jelenléte azonban a független Koszovóban is megmaradt, bár az UNMIK szerepe marginalizálódott, és létszáma is jelentősen lecsökkent.

A független Koszovó elfogadta, hogy egyes, nemzetiségi, vallási, politikai kérdésekben a helyi hatóságok és intézmények mellett, azok munkáját segítve – ha kell, módosítva – nemzetközi intézmények kezdjék meg működésüket Koszovó területén. Ennek megfelelően Koszovó esetében a nemzetközi jog sajátos, sui generis intézményeként felügyelt függetlenségről („supervised independence") beszélhe-

[5] Czifra Dóra: Humanitárius intervenció és államépítés Koszovóban. *South-East Europe International Relations Quarterly*, Vol. 1. No. 4 (2010/4 tél).

[6] Az új országot az ENSZ tagjainak többsége elismerte, az EU-tagországok közül öt (Ciprus, Görögország, Románia, Szlovákia, Spanyolország) azonban továbbra sem, tekintettel a saját belső, etnikai természetű konfliktusaikra.

tünk. Az alkotmány rendelkezése szerint az alkotmányt és a többi koszovói jogszabályt az Ahtisaari-tervben foglaltakkal összhangban kell értelmezni, a normák kollíziója esetén a belső normával szemben az Ahtisaari-terv élvez elsőbbséget.

A felügyelt függetlenség elvének megfelelően 2008-ban kezdte meg működését az Ahtisaari-terv betartásáért felelős, az EU különleges képviselőjeként működő Nemzetközi Polgári Képviselő (International Civilian Representative for Kosovo, ICR), valamint az EU 3000 fős (kisebb részben helyi, nagyobb részben nemzetközi alkalmazottból álló) rendőri-igazságszolgáltatási missziója, az EULEX (Europen Union Rule of Law Mission). Utóbbi feladata a jogállamiság erősítése és elősegítése, tevékenységi körében egyrészt tanácsot, és segítséget nyújt a helyi rendőri, igazságszolgáltatási (ügyészség, bíróság) szerveknek, illetve ellenőrzi tevékenységüket, másrészt saját hatáskörében eljár egyes kiemelt jelentőségű ügyekben, fokozatosan átvéve az UNMIK feladat- és hatáskörét. Az ICR mandátuma 2012-ben lejárt, ezzel a nemzetközi fennhatóság megszűnt, és Koszovó jogilag autonómmá vált. Az EULEX azonban ma is ellátja feladatait Koszovóban, ahol az önálló közigazgatás és jogrendszer még kiforratlan, és fokozatosan erősödik meg.

2. AZ ALKOTMÁNY ÁLLAMFILOZÓFIÁJA, A KORMÁNYZÁSSAL ÉS A KÖZIGAZGATÁSSAL KAPCSOLATOS ALKOTMÁNYOS ALAPELVEK

A 162 szakaszból álló koszovói alkotmányt – a 2001-es Alkotmányos Keretet alapul véve – a parlament a függetlenség kikiáltását követően, 2008-ban fogadta el, 2015-ig 23 cikkelyes módosítására került sor. 14 fejezete közül egy kifejezetten az „etnikai, nyelvi, vallási" közösségek jogaival foglalkozik.[7] E – részben egyéni, részben kollektív – jogok igen széles körűek: magukban foglalják magához a közösséghez való tartozásról szóló döntést, a közösségi identitás kifejezését, véleménynyilvánítást, nyelvhasználatot (közoktatásban csak hivatalos nyelvként elismert közösségi nyelven, azaz szerb és albán nyelven), névviselést és egyesülési jogot. A közösségek jogvédelmét külön törvény is biztosítja. Az alaptörvény hozza létre a Közösségek Konzultatív Tanácsát (Këshill Konsultativ për Komunitete), amely az államfő irányítása alatt működő, konzultatív testület, amely véleményezi a kormány jogalkotási javaslatait is. Kiemelendő az a rendelkezés is, amely minden közhivatalban (kifejezetten említve a rendőrséget) és köztulajdonban álló vállalatnál számarányuknak megfelelő tagságot ír elő minden közösség számára.

[7] Koszovói alkotmány 57–62. cikkek

A koszovói alkotmány – szemben a bosznia-hercegovinaival – nem nevez meg konkrét etnikai csoportokat államalkotó tényezőként. Nemzetállam helyett „szabad polgárok államának" tekinti magát, amely minden polgárának egyenlően biztosítja a szabadságjogokat.[8] Az alkotmány országképe tehát multi-etnikus társadalom, amelyet albánok és más közösségek alkotnak.[9] A hivatalos nyelv az alkotmány szerint az albán és a szerb. A preambulumban megszólaló nép pedig „Koszovó népe" és nem valamely etnikai csoport, amely „szabadnak, demokratikusnak és békeszeretőnek", „jó szomszédnak" tekinti magát. Utóbbi kifejeződése, hogy az alkotmány kifejezetten tartalmazza, hogy Koszovónak nincsenek területi követelései, és nem kíván egyesülni más állammal. Az ország szuverenitását és területi integritását ugyanakkor szintén, több helyen hangsúlyozza az alaptörvény.

Az alkotmány szerint az ország alkotmányos rendje az alábbi értékeken alapul: szabadság, béke, demokrácia, egyenlőség, jogállam, alapjogok tiszteletben tartása, tulajdonhoz való jog, környezetvédelem, szociális igazságosság, pluralizmus, hatalommegosztás, piagazdaság.

Állami berendezkedését tekintve az ország parlamentáris köztársaság, a parlament az egyetlen nép által választott testület. A kormány a parlamentnek felelős, a jobbára ceremoniális államfőt a parlament öt

[8] Korenica, Fisnok – Doli, Dren: *Constitutional Law in Kosovo*. Kluwer Law International, 2012, 42. o.

[9] Koszovói alkotmány 3. cikk

évre választja, a tisztség egyszer megújítható. Bár a képviseleti demokrácia elsődleges, 10 000 választópolgár törvényjavaslatot nyújthat be a parlamenthez (a gyakorlatban ilyen kezdeményezésű törvény még nem született).

3. A PARLAMENT

A koszovói parlament (Kuvendi) mai formájában lényegében a 2001-ben létrejött Alkotmányos Kerettel alakult ki. 120 képviselőjét nyílt listás (azaz a választóknak a listán belül a mandátumelosztásra valamelyes beleszólást engedő) rendszerben, négy évre választják, ügyelve a részletesen szabályozott etnikai mellett a nemi egyenjogúságra is.[10] A törvényes kvóta szerint a képviselők legalább 30%-a nő. Az ország egész területe egy választókerületet alkot. A közösségeket 20 hely illeti meg (akár egyéni, akár párt- vagy civilszervezeti jelöltek legyenek), ebből legalább 10 a szerbeké, három hely a bosnyákoké, kettő a törököké, egy-egy a romáknak, askaliknak és balkáni egyiptomiaknak, valamint további egy mandátum a romák, askalik és balkáni egyiptomiak listavezetői közül a legerősebbnek jár.[11] Erre az elosztásra akkor is jogosultak, ha a választás eredménye alapján kevesebb hely járna nekik, például azért, mert bojkott miatt nem vesznek részt a választáson (ahogy a szerbek tették többször az állam el nem ismerése miatt). A parlamentben tehát mindig van 10 szerb képviselő, de lehet több is, ha a választás eredménye ezt hozza.[12] Az UNMIK-kormányzat óta egyébként Koszovóban a hivatalos terminológiában kerülik a többség-kisebbség fogalompárt, inkább „nemzeti közösségről" beszélnek. A fennmaradó 100 mandátumra a pártok bejutási küszöbe országosan 5%.

[10] Heka László: A Koszovói Köztársaság alkotmányjogi berendezkedése. *Acta Juridica et Politica*, III. évf. 2. szám, 2013, Szeged, 121. o.

[11] Koszovói alkotmány 64. cikk 2) 2. pont

[12] Megjegyzendő, hogy a szerbek által lakott északi területen újabban általában nem kompetitív a választás, a – 2014-ben, mások mellett Aleksandar Vucic szerb elnök által – alapított etnikai párt, a Szerb Lista mára szinte kizárólagos „versenyző".

Az alkotmány kötelezően előírja egy közösségek jogaiért és érdekeiért felelős parlamenti bizottság létrehozását, amely ⅓ részben a szerb, ⅓ részben a többi közösség, ⅓ részben a többségi közösség tagjaiból áll, és joga van törvényjavaslatot benyújtani, valamint bármely törvényjavaslatot megtárgyalni, és hozzá módosító javaslatokat benyújtani.

A parlamentet eleinte három évre választották (ennek megfelelően választásokat 2001-ben, 2004-ben, 2007-ben, 2010-ben tartottak – 2008 előtt az EBESZ és az Európa Tanács közreműködésével lebonyolítva). A 2008-as alkotmány a parlamenti ciklus időtartamát négy évre emelte fel, ám ekkor még nem lehetett sejteni, hogy a 2010-ben kezdődő lesz hosszú ideig az utolsó kitöltött parlamenti ciklus. A 2014-es, májusi választásokat követően a parlament csak az év végén, decemberben alakult meg, a patthelyzet a házelnök jelölése körül alakult ki, a pártok nem tudtak megegyezni abban, hogy melyik állítson jelöltet a tisztségre. Fél éven keresztül a parlament nem működött emiatt, ami a nemzetközi közösség tiltakozását is kiváltotta. 2017-ben, majd 2019-ben szintén előrehozott választásokra került sor.

Koszovóban a kisebbség szempontjából érzékeny törvényhozási tárgyakban (az alkotmány Bosznia-Hercegovinával ellentétben taxatíve[13] felsorolja ezeket, idetartoznak a kisebbségi, kulturális tárgyú törvények és az önkormányzati joganyag egy része is) az összes képviselő abszolút többsége mellett a kisebbséghez tartozó képviselők abszolút többségének szavazatára is szükség van.[14] Eredetileg mindkettőnél relatív többség volt előírva, ám egy alkotmánymódosítás ezeket abszolút többségre emelte.[15] Mivel a parlamentben 20 foglalt helye van a kisebbségi képviselőknek, és közöttük 10 hellyel rendelkezik a szerb közösség. Emiatt a szerbek egymaguk nem képesek vétót emelni, ehhez még legalább egy, más kisebbséghez tartozó képviselő szükséges. Az új többségi szabályozás alapján a tíz szerb képviselő nem kerülhet

[13] Koszovói alkotmány 81. cikk

[14] Uo.

[15] Küpper: cit. op. 2015, 343. o.

többségbe a kisebbségi csoporton belül. Az alkotmánymódosításhoz pedig az összes képviselő kétharmada mellett a kisebbségi képviselők kétharmada is szükséges. A koszovói parlament a függetlenség óta csorbítatlan törvényhozó hatalmat gyakorol: a nemzetközi UNMIK-jogszabályokat is hatályon kívül helyezheti vagy módosíthatja.

Az alkotmánymódosításon felül minősített (képviselők ⅔-a) többség szükséges az államterületet, alapvető jogokat, nemzetközi szervezetekhez való csatlakozást, külföldi katonai vagy pénzügyi szerepvállalást tartalmazó nemzetközi szerződések ratifikálásához, valamint a parlamenti házszabály elfogadásához.

A koszovói parlamentben gyakoriak a bojkottok, a heves kormány–ellenzéki összecsapások (könnygáz bevetése is előfordult az ellenzék részéről obstrukciós eszközként 2018-ban). A határozatképesség sokszor nincs meg, emiatt a napirend tervezhetősége kritikus, a házszabály rendelkezéseinek gyakran nehéz érvényt szerezni. A 2019-ben lefolyt 24 ülés közül mindössze 6 számított rendes ülésnek, a többi rendkívüli vagy ünnepi volt. A parlamenti ellenőrzési eszközök gyengék, és a meglévőket sem használják a gyakorlatban.[16]

4. AZ ÁLLAMFŐ

A többnyire szimbolikus szerepet betöltő elnököt (Presidenti) a parlament választja öt évre a legalább 35 éves koszovói állampolgárok közül, a tisztség egyszer megújítható. A titkos szavazási eljárás többfordulós: legfeljebb három fordulóra kerül sor, az első kettőben az összes képviselő kétharmada, az utolsóban egyszerű többsége szükséges. Ha nem sikerül így sem elnököt választani, a parlament feloszlatásának és 45 napon belül új választásnak van helye.

Az államfőnek joga van egy alkalommal újratárgyalásra visszaküldeni a parlamentnek a törvényeket, ha szerinte azok az állam vagy valamely közösség érdekeit sértik, ám újbóli, összes képviselő többségi szavazatával jóváhagyott parlamenti elfogadás esetén alá kell írnia, azonban ennek elmaradása esetén is kihirdetik azt a közlönyben. A parlamentet feloszlathatja sikeres bizalmatlansági indítvány esetén, és fel kell oszlatnia, ha a parlament 60 napon belül nem tud kormányt választani, vagy a képviselők ⅔-a így dönt. Emellett az elnök főként külügyi és kinevezési jogköröket gyakorol, valamint biztosítja az alkotmányos szervek működését, kihirdeti a törvényeket.

[16] EU Kosovo Report 2020

5. ALKOTMÁNYVÉDELEM ÉS IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS

Az alkotmánybíróság (Gjykata Kushtetuese) a független Koszovó új intézménye, 2009 óta működik, előtte a bírósági rendszer keretén belül történt a normakontroll, a legfelsőbb bíróság alkotmányos kamarája által. A kilenc alkotmánybírót a parlament választja meg egyszeri, kilencéves mandátumra a legalább 10 éves szakmai gyakorlattal rendelkező elismert jogászok közül. Hét tagot a jelen lévők kétharmadával, kettőt – a kisebbségi képviselők konszenzusa alapján – egyszerű többséggel. A testület ezt követően maga választja soraiból az elnökét.

Az alkotmánybíróság előtt az államfő és a kormány, valamint 10 képviselő utólagos normakontrollt kezdeményezhet, ez az ombudsmannak is jogában áll. Előzetes normakontrollt 10 képviselő, a törvény elfogadását követő 8 napon belül kérhet. Az alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre is eljárhat, valamint magánszemélyek is fordulhatnak hozzá, alkotmányos jogait állami intézmények általi megsértése esetén, ha a többi jogorvoslati lehetőséget kimerítették. Az alkotmányellenes törvényeket a testület megsemmisítheti. Érdekesség, hogy az alkotmánymódosítás előzetes alkotmánybírósági vizsgálata a térségben egyedül Koszovóban kötelező (az alapjogoknak való megfelelés vonatkozásában), az alkotmány ötödik módosítása óta. Az alkotmánybíróság kérelemre, önálló eljárás keretében, kötelező alkotmányértelmezést adhat ki, bár ezt külön eljárás keretében nem lehet kezdeményezni: az alkotmányértelmező szerep más eljárások so-

rán jut kifejezésre. A testület a nemzetközi UNMIK-közigazgatás által hozott jogszabályok alkotmányossági kontrollját is elvégzi.

A koszovói rendesbírósági rendszer még kialakulási fázisban van: a legfontosabb törvények megszülettek, jelenleg a gyakorlati megvalósítás kezdeti időszaka zajlik, a politikai befolyás még jelen van a bíróságokon, a bírósági igazgatás lassú és nem hatékony.[17] A bírákat a köztársasági elnök a bírósági tanács javaslatára nevezi ki és menti fel, először három évre, majd határozatlan időre.

Koszovóban mintegy 400 bíró dolgozik, hét helyi,[18] egy az egész országra kiterjedő fellebbviteli bíróságon és a legfelsőbb bíróságon, a 2013-ban hatályba lépett bíróságokról szóló törvény[19] alapján. A közigazgatási bíráskodás a közigazgatási jogvitákról szóló törvény[20] 2010-es elfogadása (és 2013-as hatálybalépése) óta indult. 2013-ig azonban ilyen ügyekben a legfelsőbb bíróság döntött, szűk keresetindítási jogosultság mellett. Azóta háromfokozatú, a rendesbírósági rendszerbe illeszkedő közigazgatási bíráskodás folyik Koszovóban (külön közigazgatási bírósági rendszert nem hoztak létre). Elsőfokon minden ügyben a pristinai helyi bíróság közigazgatási tanácsa ítélkezik, másodfokon a fellebbviteli bíróság és rendkívüli jogorvoslatoknál a legfelsőbb bíróság. A közigazgatási ügyeknél a bírók alacsony száma és a nagy ügyhátralék a gyakorlatban komoly gondot jelent.[21]

A koszovói alkotmányos rendszert átszövő etnikai kvóták az igazságszolgáltatásban is megvannak: a legfelsőbb bíróság (Gjykata Supreme) bíráinak legalább 15% vagy legalább 3 bíró valamely nem többségben lévő nemzeti közösséghez kell tartozzon, az igazságszolgáltatást felügyelő, a bírói függetlenség felett őrködő bírósági tanács (Këshillit Gjyqësor) 13 tagja közül két tag szerb, kettő más nemzeti közösségbeli kell legyen. A bíróságok, ügyészségek összetételénél az

[17] EU Kosovo Report 2020

[18] A bírósági székhelyek: Pristina, Gjilan/Gnjilane, Prizren, Gjakovë/Djakovica, Pejë/Peć, Ferizaj/Uroševac és Mitrovicë/Mitrovica.

[19] Ligji nr. 03/l-199 për gjykatat

[20] Ligji nr. 03/l-202 për konfliktet administrative

[21] EU Kosovo Report 2020

etnikai arányt szintén figyelembe kell venni. A gyakorlatban azonban csak 2017-ben sikerült szerb bírókat (és ügyészeket) az igazságszolgáltatásba integrálni.

A bírósági tanács (Këshilli Gjyqësor) tagjait öt évre választják, 2016-ig ötöt a bírósági szervezet választott, nyolcat a parlament (közülük legalább négy bíró és egy ügyvéd). az elnököt és alelnököt a testület maga választotta meg a tagok közül. Mivel a politika által meghatározott tagok többségben voltak, 2016-ban a nemzetközi kritikák hatására módosították az alkotmányt olyan előírásra, ahol a bírák által választott tagok vannak többségben.

Az új bíróságokról szóló törvénnyel párhuzamosan, 2013-tól hatályos az ügyészségről szóló törvény nagy része is. A köztársasági elnök által egyszeri, hétéves ciklusra kinevezett legfőbb ügyész (Kryeprokurori i Shtetit) hivatala jelenti a legfelső szintet, alatta a fellebbviteli ügyészség működik az egész országra kiterjedő illetékességgel, ez általános, súlyos és fiatalkorúak által elkövetett bűncselekményekkel foglalkozó részlegre tagolódik. Végül hét ügyészség működik helyi szinten.[22] Egy különleges ügyészség – EULEX ügyészekkel kiegészülve – Pristinában a terrorizmussal, háborús bűnökkel, fegyverhasználattal, szervezett bűnözéssel és korrupcióval kapcsolatos ügyeket vizsgálja. A szervezet igazgatásával (toborzás, értékelés, előmenetel, fegyelem, áthelyezés) kapcsolatos döntéseket az ügyészségi tanács (Këshilli Prokurorial) hozza meg.

Az ombudsman (Avokati i popullit) a koszovói társadalom által egyik legelfogadottabb állami intézmény. Az alkotmány XII. fejezete és a rá vonatkozó törvény[23] szerint a tisztségre a parlament 5 évre választ jelöltet a felsőfokú (nem feltétlenül jogász) végzettségű, emberi jogi területen tapasztalatot szerzett állampolgárok közül. Az ombudsman egyik helyettese valamely kisebbségi közösség képviselője. Az ombudsman megkeresésére minden „jogi hatalommal rendelkező" személy és szerv köteles választ adni, és biztosítani az általa kért

[22] Pristina, Gjilan/Gnjilane, Prizren, Gjakovë/Djakovica, Pejë/Peč, Ferizaj/Uroševac and Mitrovicë/Mitrovica

[23] Ligji nr. 05/l-019 për avokatin e popullit

dokumentum bemutatását. Ez azonban a gyakorlatban nem valósul meg: a 2019-ben elkészített 225 jelentés közül csupán 71-re érkezett válasz.[24] Az ombudsman mind hivatalból, mind kérelemre eljárhat, különös feladata a jogszabályok figyelemmel kísérése emberi jogi szempontból, szükség esetén normakontrollt kérhet az alkotmánybíróságtól. Az ombudsman évente beszámol a parlamentnek, amely emellett soron kívül is kérhet tőle jelentést.

6. A KORMÁNY ÉS A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETE ÉS MŰKÖDÉSE

A kormány (Qeveria) vezetőjét, a miniszterelnököt (Kryeministri) a köztársasági elnök jelöli a parlamentek. A kormányfő 15 napon belül bemutatja kormányát, amelynek egészéről a parlament szavaz. A kormányfőnek a kormányon belül erős a helyzete, maga mentheti fel minisztereit, hivatala a kormány legfontosabb koordinációs szerve. Ellene a képviselők egyharmada nyújthat be bizalmatlansági indítványt. Ilyen indítványra több ízben is sor került már sikeresen, legutóbb 2017-ben, amelyet új választások követtek.

Az alkotmány szerint a kormányban egy szerb és egy más kisebbséget képviselő miniszternek is kell helyet kapnia. 12-nél több miniszter esetén három nemzetiségi tárcát kell létrehozni. A miniszterek mellett két szerb és két más nemzetiségű miniszterhelyettes dolgozik. Merev numerikus előírás tehát nincs, de a minimális részvételt rögzíti a szabály. Alappal kritizálja emiatt Küpper ezt a megoldást: a kabinet-elv meghajol az etnokrácia előtt.[25]

A kormány ezzel ellentétes, az egyszerűsítést szolgáló törekvéseivel ellentétben 21 minisztérium működik Koszovóban, a miniszterelnök mellett 16 miniszter és 4 miniszterelnök-helyettes dolgozik a kormányban, amelynek karcsúsítására folyamatos ígéreteket tesznek

[24] EU Kosovo Report 2020
[25] Küpper: cit. op. 2015, 11. o.

a vezető politikusok. A minisztereknek egy vagy több helyettese lehet, akiket a miniszterelnök a miniszter javaslatára nevez ki. A minisztériumok négyszintű tagolódást mutatnak: miniszteri kabinet, főtitkárság, főosztály, osztály. A minisztériumok között koordináció általánosan gyenge szintű.[26]

Az államigazgatásról szóló törvény szerint négyféle államigazgatási szerv létezik Koszovóban:

- legmagasabb szintű hatóság (kormány, miniszterelnöki hivatal, minisztériumok);
- központi államigazgatási szervek a minisztériumok fennhatósága alatt (jelenleg több mint 70 ilyen létezik!);
- helyi államigazgatási szervek (dekoncentrált szervek, ilyen bármely központi szerv létrehozhat);
- független államigazgatási szervek.

Az utóbbi csoport létjogosultságát az alkotmány adja, amikor lehetővé teszi, hogy a parlament minden állami szervtől független ügynökségeket állítson fel törvényben, saját költségvetéssel. Jelenleg 34 (!) ügynökség vagy más, a parlamentnek beszámolással tartozó szervezet létezik, amelyek ellenőrzése azonban meghaladja a parlament kapacitásait.[27] A közigazgatás intézményrendszere tehát elaprózott, fragmentált, központi intézményfejlesztési stratégia nincs, és az intézmények és feladatok pontos feltérképezése sem zárult le.[28] Sok kicsi, alig néhány tisztviselőt foglalkoztató szerv létezik. Gyakoriak az átfedő hatáskörök, a nem hatékony folyamatok, és a túlburjánzó, néhol egymásnak is ellentmondó jogszabályok (különösen az alacsonyabb szintű jogszabályok körében) a közigazgatási szervezetrendszer egészében.

További nehézség, hogy a kormányzati koordináció gyengének mondható, túl sok a túl ambíciózus szektorális kormányzati stratégiai dokumentum, amelyek a jogszabályi előírásoknak megfelelően

[26] EU Kosovo Report 2020
[27] EU Progress Report Kosovo 2018
[28] Reforming Public Administration in Kosovo, GAP Institute, 2015

elkészülnek, ehhez képest a gyakorlati megvalósítás gyenge, és a végrehajtáshoz nincs megfelelő pénzügyi keret rendelve.[29] Több olyan dokumentum is van, amely a közigazgatás fő stratégiai dokumentuma lehet(ne): a kormány középtávú stratégiája, a nemzeti fejlesztési stratégia, a kormány munkaterve stb. Előfordul, hogy egy területen több stratégiai dokumentum is van (pl. klímaváltozási akcióterv, levegőminőségi akcióterv, nemzeti kibocsátáscsökkentési terv)

7. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS TERÜLETI ÉS HELYI SZINTJEI ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK

Koszovó jelenleg az UNMIK által 2000-ben kialakított hét közigazgatási körzetre[30] (rajon) és ezeken belül 38 önkormányzatra (komuna) oszlik, közülük 18 albán, 10 szerb és egy török többségű. Az önkormányzati törvény[31] szerint az önkormányzatok háromféle hatáskört gyakorolnak: alkotmányban meghatározott kizárólagos önkormányzati hatáskörök (pl. területfejlesztés, környezet-, katasztrófavédelem stb.), központi államigazgatási szervek által (ideiglenesen) delegált hatáskörök (pl. választási, lakcímnyilvántartás), és törvény által speciálisan a szerb többségű önkormányzatok számára biztosított hatáskörök (az oktatás, kultúra, egészségügy területén). A gyakorlatban a hatáskörmegosztás nem világos, sok a párhuzamos, átfedő hatáskör.

A polgármestert (Kryetar) és az önkormányzat közgyűlését (Kuvendi i Komunës) egyaránt közvetlenül, négy évre választják a helyi lakosok. A képviselők számát a törvény sávosan határozza meg 15 és 41 között, a pristinai tanácsnak 51 tagja van. A közgyűlés helyi jogalkotó szerv, valamint elfogadja a költségvetést, míg a polgármester feladata a végrehajtás. A helyi lakosok 10%-a helyi népszavazást kezdeményezhet, elrendeléséről a közgyűlés szabadon dönt. Az olyan önkormányzatokban, ahol a nem többségben lévő közösségek aránya eléri a 10%-ot, létre kell hozni egy közösségekért felelős alpolgármesteri posztot, amely a helyi választáson legjobb eredményt elért kisebbségi jelöltet illeti meg.[32] Az önkormányzatok önállóan gazdálkodnak, de saját bevételeik szűkösek, az önkormányzati tulajdonviszonyok nemegyszer tisztázatlanok, a helyi hivatali folyamatok szervezetlenek.

[29] Vági, P. – K. Kasemets: Functioning of the Centres of Government in the Western Balkans. *SIGMA Papers*, No. 53, OECD Publishing, Paris, 2017. http://dx.doi.org/10.1787/2bad1e9c-en

[30] Székhelyeik megegyeznek a hét bírósági székhellyel.

[31] Ligji nr. 03/l-040 për vetëqeverisjen lokale

8. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS

2016-ban új, 162 szakaszból álló közigazgatási eljárási kódexet[33] fogadtak el, amely minden állami és önkormányzati szervre alkalmazandó. A gyakorlatban sok a különböző törvényekben meghatározott speciális eljárás, több év elteltével is folyamatban van az ezekre vonatkozó dereguláció, illetve a kódexszel való harmonizáció. A törvény az első, valóban általános közigazgatási eljárási kódex, a korábbiak nem tudták betölteni ezt a szerepet, a számos speciális eljárás adta kivételi lehetőség miatt. A törvény szabályozási körébe vonja az egyoldalú közigazgatási aktusok mellett a korábban nem szabályozott közigazgatási szerződéseket is. Szintén újdonsága a jogszabálynak, hogy alapelvként rögzíti a jogorvoslathoz való jogot, amely alapelvként korábban nem szerepelt (bár a jogorvoslatok rendszere hasonló a korábbiakhoz: a fő jogorvoslati forma a fellebbezés).

[32] Koszovói alkotmány 62. cikk

[33] Ligji Nr. 05/L-031 për procedurën e përgjithshme administrative

9. A KÖZIGAZGATÁSI SZEMÉLYÜGY JOGI KERETEI ÉS HUMÁNPOLITIKA

A hatályos köztisztviselőkről szóló törvényt 2019-ben fogadták el, ám az ombudsman indítványára az alkotmánybíróság szinte azonnal felfüggesztette az alkalmazását. Az előző törvényt[34] 2010-ből való, személyi hatálya kiterjed a kormányzati és független (pl. parlament) szervekéi mellett az önkormányzati tisztviselőkre is. Fő célja a pártatlan, professzionális és felelős közszolgálat kialakítása volt, szabályai átfogják a tisztviselők foglalkoztatási és elbocsátási feltételeit, jogait, kötelezettségeit, fegyelmei felelősségét és az ország multietnikus jellegét. A gyakorlatban továbbra is politikai befolyás érvényesül néhány (vezetői) kinevezésnél, a szakmai szempontok háttérbe szorulnak. A törvény számos végrehajtási jogszabály megalkotását a kormányra bízza (pl. köztisztviselők képzése, áthelyezés, előmenetel szabályai, értékelés rendszer). A 2010-es törvénnyel egy időben született meg egy másik, amely a közszolgálat független ellenőrző rendszerét hozta létre,[35] egy 2001-es UNMIK-rendeletet kiváltva. A létrehozott testület illetékes a közszolgálati jogvitákban, a vezetői kinevezések jogszerűségének megítélésében, és a többi jogszabály betartásának ellenőrzésében. A közszolgálat legfőbb szerve a közigazgatási minisztérium, amely azonban nem rendelkezik kellő súllyal a kormányzati humánpolitika meghatározására.

Koszovóban előírás, hogy minden közösség jogosult a számarányának megfelelő tisztességes képviseletre központi és helyi szinten egyaránt. A gyakorlatban a 8%-os arány elmarad a nem-albán lakosság 10%-os arányától. Ezzel szemben azonban az önkormányzatokban, ahol jelentős szerb vagy bosnyák kisebbség él, ők túlreprezentáltak a helyi hivatali testületekben.[36] A törvény kétéves mandátumú, magas rangú tisztviselőkből álló, az ország etnikai sokszínűségét reprezentáló felvételi bizottság létrehozását írja elő a köztisztviselők felvételére. Szintén fel

[34] Ligji nr. 03/L-149 për shërbimin civil të republikës së Kosovës

[35] Ligji nr. 03/l-192 për kështillin e pavarur mbikëqyrës për shërbimin civil të Kosovës

[36] The Implementation of Civil Service Legislation in Kosovo, OSCE, 2013

kell állítani fegyelmi bizottságokat minden tisztviselőket foglalkoztató szervnél. Főszabály a foglalkoztatásnál a végleges kinevezés, a gyakorlatban ez nem mindig érvényesül.

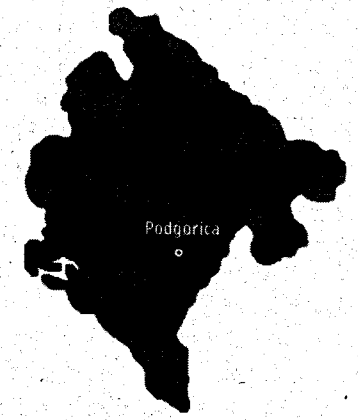
10. A KÖZIGAZGATÁS HATÉKONYSÁGA ÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ HATÁSAI

1999-ben Koszovó még fegyveres konfliktustól szenvedett, ebből a hátrányos helyzetből kell felépíteni a közigazgatást, így érthető, hogy még számos elmaradás tapasztalható. A modernizáció egyes területeken (pl. e-közigazgatás) jóval a térség többi országánál később kezdődött el. A szükséges jogszabályok hiányoznak, vagy megkésve léptek hatályba, és hiányzik a modern közszolgálathoz elengedhetetlen szakértői állomány is. Az EU-val kötött stabilizációs és társulási megállapodás 2016-ban hatályba lépett, ezzel egy időben a kormány az Európai Bizottsággal együtt elfogadta az európai reformtervet. A közigazgatás következő nagy kihívása a stabilizáció és intézményépítés mellett az EU-integráció lesz.

Említést érdemel a Koszovói Közigazgatási Intézet (Instituti i Kosovës për Administratë Publike), a köztisztviselők képzésére létrehozott kormányzati intézmény a közigazgatásért felelős minisztérium felügyelete alatt. Feladatai között szerepel az országos közigazgatás által nyújtott közszolgáltatások minőségének fejlesztése, képzési igények felmérése a közszolgálatban, képzési programok kidolgozása és fejlesztése, valamint tudományos kutatás.

Koszovó először 2007–2012-re kiterjedő közigazgatási reformstratégiát fogadott el a következő célkitűzésekkel: hatékony és politikamentes, minőségi, átlátható közigazgatás, hatékony e-közigazgatás és tervezés, harmonizált hatáskörök és jogalkotás. Az e-közigazgatás Koszovóban még gyerekcipőben jár. Az első lépés az e-közigazgatási stratégia elfogadása volt a 2009–2015-ös időszakra, amely többek között e-oktatást, e-közbeszerzést, e-igazságszolgáltatást irányozott elő. A kibontakozást hátráltatja a lakossági internet-hozzáférés alacsony aránya is. Kormányzati portálon keresztül szolgáltatások még nem elérhetőek.

MONTENEGRÓ



Hivatalos neve (magyarul)	Montenegró
Hivatalos neve (helyi nyelven és írással)	Crna Gora/Црна Гора
Terület (km²)	13 812
Főváros	Podgorica
Lakosságszám	628 178
Hivatalos nyelv	montenegrói
Pénznem	euró (EUR)
Egy főre eső GDP (USD) [nominális]	8832 (constant 2010: 8545,5)

1. KÖZJOGTÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK

Montenegró mai területe a középkori szerb állam, majd a 15. század végétől a török birodalom része volt. A korábban is létező öt montenegrói közigazgatási egységet a törökök megtartották, bár átnevezték ezeket. A terület földrajzi adottságaival (ritkán lakott, hegyekkel borított terület) függ össze, hogy mindig viszonylagos önállóságot élvezett az Oszmán Birodalmon belül. A tengerparti részek a 15.-től a 18. század végéig Velence birtokai voltak. A törökök megengedték az önigazgatást, a szabad vallásgyakorlást, így a vladika (a cetinjei metropolita, azaz a montenegrói püspök) vallási vezetőként a nemzeti mozgalom, majd az önállósult államszervezet élére is állt. A legmagasabb politikai intézmény az össz-montenegrói törzsi gyűlés (zbor vagy skupština) volt, amely kb. 2000 főből állt, és a legfontosabb kérdésekben döntött, ideértve a törzsi konfliktusokat, vagy háború és béke kérdéseit is.[1]

Eleinte a törzsi gyűlés választotta a vladikát, majd annak tisztsége Velence támogatásával, a Petroic-Njegos családban fokozatosan örökölhetővé vált. 1831-ben a dinasztia tagja, a legendás uralkodó-költő, Petar Petrovic-Njegos létrehozta az akkori fővárosban, Cetinjében székelő Szenátust, amely egyesítette a törvényhozó, bírói és kormányzati hatalmat. Élén a vladika állt, mellette a 12 legtekintélyesebb montenegrói úr kapott helyet benne. 1852-ben Montenegró de facto önállóságra tett szert, abszolutista berendezkedésű hercegség lett, élén az immár kizárólag világi hatalmat gyakorló fejedelemmel (knjaz), a Szenátus is a fejedelem testületévé vált. Az első fejedelem, Danilo hozzálátott az önálló közigazgatás kiépítéséhez. A törzsek uralmának megtörése érdekében az országot 40 kapitányságra osztotta, amelyek területe nem esett egybe a törzsi területekkel. Ez csupán részsikereket hozott, az adók beszedése nehézkes maradt, az állami orosz pénzügyi segítségre szorult. A reformok csúcsa az 1855-ös

[1] Vollmer, Claudia: *Verwaltungsmodernisierung im Westlichen Balkan im Kontext der EU-Erweiterung am Beispiel von Albanien, Mazedonien und Montenegro*. Disstertation, Kassel University Press, 2014, 87. o.

törvénykönyv volt, amely a kodifikált szokásjogot és modern rendelkezéseket is tartalmazott.

1859-ben a Porta is tudomásul vette az önálló állam határait, formálisan azonban csak 1878-ban jött létre az önálló Montenegró, a nagyhatalmak általi elismeréssel, a Berlini Kongresszuson, Szerbiával egy időben. Két független szerb állam jött létre tehát, mivel a montenegrói politikai vezetés a közös nyelv és vallás okán szerbnek tartotta magát.[2] A központosítás jegyében 1879-ben megszüntették a Szenátust, helyette az uralkodó által irányított minisztériumokat hoztak létre. Nikola herceg századfordulón gyakorolt abszolutista uralmával a nép elégedetlen volt, emiatt az ellenzék nyomására 1905-ben a herceg a hatalmát korlátozó alkotmány kiadására kényszerült. Az alkotmány haladó irányba tett lépéseket: bevezette szűk körben az adminisztratív döntések felülvizsgálatának lehetőségét, valamint a cenzushoz kötött választójogot is, és létrehozta a nemzetgyűlést (Narodna skupstina) mint törvényhozó hatalmat. A parlament által elfogadott törvényeket azonban a hercegnek is el kellett fogadnia. Törvénykezdeményezési joga csak a kormánynak volt, amely a hercegnek, és nem a parlamentnek tartozott felelősséggel.

Az első választást az új alkotmány alapján 1906-ban tartották, a 62 tagú parlament többségét választották, néhány tagot az uralkodó nevezett ki. A városok és falvak maguk választották tanácsukat, a fejlett közigazgatás kialakulását azonban a törzsek hatalmi küzdelmei hátráltatták. A költségvetési szűkösségből következően a hivatalnoki kar fizetése alacsony volt, emiatt elterjedt a korrupció.[3] Ebben az időszakban jelentek meg az első pártok is (Nemzeti Párt, Igazi Nemzeti Párt). Nikola 1910-ben királynak kiáltotta ki magát, az ország alkotmányos királyság lett. A törvények szentesítése a király jogai közé tartozott, ez diszkrecionális jog volt, azaz így meghiúsíthatta a parlament által elfogadott törvények hatálybalépését.[4] Az első balkáni háború következtében 1913-ban az ország területe közel kétszeresére növekedett, elsősorban albánok lakta vidékekkel gyarapodva. Az első világháború idején, 1916 és 1918 között Montenegró osztrák–magyar katonai ellenőrzés alatt állt.

[2] Drinóczi Timea: A montenegrói alkotmányfejlődés. In *Animus in consulendo liber. Sipos István emlékkötet*. ELTE ÁJK – PTE ÁJK, Budapest–Pécs, 2008, 25. o.

[3] Vollmer: cit. op. 90. o.

1918-ban Montenegró az új délszláv állam része lett, és maradt is tagja a különböző délszláv államalakulatokban, egészen 2003-ig. A második világháború előtt a jugoszláv berendezkedés autonóm jogokat nem ismert el, így montenegrói parlament és más alkotmányos szerv sem létezett, azonban a titói, szocialista Jugoszláviában Montenegró már önálló tagköztársaság volt, saját állami intézményrendszerrel. 1946-ban, 1953-ban, valamint – a többi tagköztársasággal és a szövetségi szinttel párhuzamosan – 1963-ban és 1974-ben alkotmányt fogadott el, alkotmánybírósága 1964 óta működik.

1991-ben a montenegrói parlament kimondta a köztársaság szuverenitását, és népszavazásra bocsátotta a kérdést. Az 1992-ben megtartott népszavazáson azonban a lakosság többsége a jugoszláv szövetségi közösség fennmaradása mellett voksolt. A 66%-os részvétel mellett megtartott referendumon a lakosság 95,4%-a támogatta a föderációt „azokkal a délszláv népekkel, amelyek szintén föderációra akarnak lépni". A referendum inkább a szerb identitású lakosok véleményét tükrözte, azon nem vettek részt a lakosság egynegyedét kitevő kisebbségek képviselői és a montenegróiak egy része.[5] 1992-ben Montenegró új alkotmányt fogadott el, amelyben rögzítette a parlamentáris berendezkedést, a közvetlenül választott államfői tisztséggel és a parlamentnek felelős kormánnyal.

Az ország azonban 1997-től fokozatosan önállósult, önálló közigazgatási struktúrákat épített ki, 1999-ben saját pénznemet (német márka) és vámokat vezetett be, saját vízumpolitikát folytatott, a jugoszláv szövetségi parlamentbe nem delegált képviselőket, 2002-re pedig népszavazást tervezett a függetlenségről. Az Európai Unió azonban

[4] Heka László: A szláv államok jogrendszerei. *Acta juridico et Politica*, 2007/7. 43. o.

[5] Drinóczi: cit. op. 26. o.

tartott a Balkánon esetleg dominóeffektust kiváltó referendumtól, és Javier Solana akkori EU külügyi főképviselő javaslatot tett egy államszövetség létrehozására, amelyre nem utolsósorban az Osztrák–Magyar Monarchia berendezkedése szolgált példaként.[6]

2003-ban a külső javaslat nyomán létrejött, és a szerb, a montenegrói, illetve a jugoszláv szövetségi parlament által egyaránt ratifikált és az EU által is aláírt megállapodás eredményeként végképp megszűnt Jugoszlávia, helyette létrejött Szerbia és Montenegró államszövetsége, elsőként átmeneti, hároméves időszakra. Az új államot „Solaniának" is nevezték a létrejöttében oroszlánszerepet vállaló EU és kül- és biztonságpolitikai megbízottja, Javier Solana nyomán. Az Európai Unió, amíg lehetett, igyekezett egyben tartani az államszövetséget, ám Montenegróban a függetlenségpártiak többségben voltak. 2006-ban népszavazást tartottak, amelyen a mintegy 650 ezer lakosú ország lakóinak többsége – 88 év megszakítás után ismét – az önállóság mellett döntött. A lakosság 86,5%-ának részvétele mellett megtartott referendumon a függetlenségre 55,5% voksolt, ezzel éppen sikerült teljesíteni az EU által „előírt" 55%-os küszöböt.[7] A függetlenséget – érthető módon – legnagyobb arányban a kisebbségek által lakott területeken támogatták. Albánia után a nyugat-balkáni térségből másodikként – és eddig utolsóként – Montenegró csatlakozott a NATO-hoz, 2017-ben.

2. AZ ALKOTMÁNY ÁLLAMFILOZÓFIÁJA, A KORMÁNYZÁSSAL ÉS A KÖZIGAZGATÁSSAL KAPCSOLATOS ALKOTMÁNYOS ALAPELVEK

A hatályos, 2007-ben elfogadott alkotmány preambuluma a következő értékeket említi: szabadság, béke, tolerancia, emberi jogok és szabadságok tisztelete, multikulturalizmus, demokrácia és jogállam, és az országot a montenegróiak, szerbek, bosnyákok, albánok, muszlimok, horvátok és mások államának tekinti. Az ökológiai, környezetvédelmi szempontokat mind a preambulum, mind az alkotmány főszövege több helyen hangsúlyozza, kiemeli.

[6] Jakab András: Die Verfassungscharta von Serbien und Montenegro. *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2003/3, 803. o.
[7] Drinóczi: cit. op. 33. o.

Az alkotmány a magyar Alaptörvényhez hasonló logikai felépítésű, bár tagoltabb: nyolc része közül az első általános rendelkezéseket (állampolgárság, nemzeti jelképek, jogrendszer), a második az alapvető jogokat (közte a halálbüntetés kifejezett tilalmát és a nemzetiségi jogok részletes katalógusát), a harmadik az államszervezetet tartalmazza. A negyedik rész tartalmazza a gazdasági alkotmányt, a rövid ötödik az alkotmányossággal és jogrendszerrel kapcsolatos rendelkezéseket, míg a hatodik az alkotmánybírósággal, a hetedik az alkotmánymódosítással kapcsolatos, a nyolcadik pedig a záró és átmeneti rendelkezést tartalmazza.

Az alkotmány módosítása az alaptörvény stabilitása érdekében bonyolult eljárás során történhet. Az alkotmány módosítására vagy új alkotmány elfogadására irányuló szándékot 25 képviselő, a kormány vagy az elnök nyújthatja be, az indítvány lehetséges, de nem kötelező eleme a konkrét szövegjavaslat. Ennek elfogadásához az összes képviselő kétharmadának szavazatára van szükség, sikertelenség esetén egy évig nem kerülhet sor újabb szavazásra. A következő lépésben az érintett parlamenti bizottság dolgoz ki egy előzetes tervezetet, amelyet az előzővel azonos minősített többséggel fogad el a plénum. Az elfogadott dokumentumot nyilvános vitára kell bocsátani, ezt követi a konkrét módosító szöveg kidolgozása szintén egy parlamenti bizottság által, majd az újabb, végső minősített többségi elfogadás. Bizonyos rendelkezések csak akkor módosíthatók, ha a fenti eljárást követően a választópolgárok háromötöde referendum keretében megerősíti.[8]

2013-ban 16 részből álló alkotmánymódosítást fogadtak el, amely – többek között – bővítette a parlament által választott tisztségviselők körét, kétharmadra emelte az alkotmánybírók megválasztásához szükséges arányt.

[8] Montenegró alkotmánya 155–157. cikkek

3. A PARLAMENT (VÁLASZTÓJOG, SZERVEZET, JOGALKOTÁS)

Montenegró parlamentáris köztársaság, a kormány a parlamentnek felelős, a parlament törvényhozó és alkotmányozó hatalom egyben. A parlament az államfő javaslatára választja meg a miniszterelnököt és a minisztereket, valamint megválasztja a legfelsőbb bíróság elnökét és alkotmánybíróság elnökét, valamint tagjait. A közvetlen demokrácia másodlagos szerepet tölt be: a parlament nincs kötelezve népszavazás kiírására, a kormány, az államfő, 25 képviselő, vagy a választók 10%-a kérésére szabadon dönt erről. Az egykamarás parlament (Skupština) létszáma 2007 előtt nem volt pontosan meghatározva, hatezer választópolgár után kellett egy képviselőt választani, ez alapján 2006-ban 81 képviselője volt. 2007 óta az alkotmány rögzíti ezt, és 81 főben határozza meg a képviselők létszámát.

A választási rendszerről az alkotmány nem rendelkezik, a választási törvény szerint a parlamenti választást országos, zárt listák alapján tartják, az ország területe egy választókerületet alkot. A bekerülési küszöb alacsony, mindössze 3% (a népesség 15%-át elérő nemzeti kisebbségek esetén 0,7%, amennyiben a 3%-os küszöb miatt nem jutnának mandátumhoz). Parlamenti választásokat az önálló Montenegróban 2006-ban, 2009-ben, 2012-ben, 2016-ban és 2020-ban tartottak. A térségben egyedülálló az ország abban, hogy 1990 és 2020 között (sőt már korábbtól fogva) ugyanaz a politikai erő kormányzott. A politikai rendszer viszonylag stabil, etnikai ellentétek a térség néhány másik országához képest kevésbé feszítik. Ennek ellenére a kormány és ellenzék konfliktusa újra és újra kiéleződik, az ellenzék 2015 szeptemberétől több hónapig, valamint a 2016-as választások után több mint egy éven keresztül, végül 2019-ben újra bojkottálta a parlamenti munkát.

A parlament tagjai fele jelenlétében határozatképes, és főszabály szerint a jelenlévők többségének szavazatával dönt. Az alkotmány néhány témakörben azonban abszolút többségi döntést ír elő: idetartoznak az emberi jogok, az állampolgárság, a referendum, az állami jelképek, honvédelem, önkormányzatok egyesülése, létrehozása, háború és békekötés, területfejlesztés, parlamenti házszabály, parlamenti mandátum lerövidítése, kormányfő megválasztása, bizalmi szavazás, valamint a közjogi tisztségviselők megválasztása. Emellett, két témakörben minősített többség, azaz az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges: a választási törvények elfogadása és a külföldiek tulajdonjoga. Két esetben pedig kétkörös döntésre is lehetőséget ad az alaptörvény: ugyan az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges, de a második fordulóban már elegendő az abszolút többség. Idetartoznak a kisebbségi jogok és a hadsereg bevetése nemzetközi haderő keretében.

Törvényjavaslatot a kormány vagy bármely képviselő nyújthat be, emellett hatezer választópolgár is tehet ilyen kezdeményezést, ugyan nem közvetlenül, hanem saját képviselőjén keresztül. A parlamentről szóló jogszabályokat 2014-ben a parlament által elfogadott, képviselőkre vonatkozó etikai kódex egészíti ki.

4. AZ ÁLLAMFŐ

Az államfőt (Predsjednik), aki elsősorban reprezentatív hatásköröket gyakorol, a polgárok közvetlenül választják az elmúlt 15 éven belül legalább 10 évet az országban töltött montenegrói állampolgárok közül, legfeljebb két alkalommal, öt évre. Tisztségétől a parlament kezdeményezésére az alkotmánybíróság mentheti fel, az alkotmány megsértése esetén.

Az államfő egy alkalommal visszaküldheti a törvényeket a parlamentnek, de az újból elfogadott törvényt alá kell írnia (az újbóli parlamenti elfogadáshoz nincs magasabb szavazati arány előírva). Egyetlen – valószerűtlen – esetben van joga (és kötelessége) feloszlatni a parlamentet: amennyiben az első személyi javaslattól számítva 90 napon belül a parlament nem tudja megválasztani a miniszterelnököt.

5. ALKOTMÁNYVÉDELEM ÉS IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS

Az 1964 óta működő montenegrói alkotmánybíróság (Ustavni Sud) legfontosabb hatásköre jelenleg a törvények alkotmányosságának és nemzetközi szerződéseknek való megfelelésének érvényesítése, valamint alkotmányjogi panasz elbírálása, amennyiben a kérelmezők minden más jogorvoslatot kimerítettek. Emellett a testület dönt az állami szervek között hatásköri összeütközésről, választási és népszavazási vitákban, az államfő alkotmánysértéséről és pártok vagy civilszervezetek betiltásáról. Az alkotmánybíróságról szóló 2015-ben elfogadott törvény[9] (amely a korábbi 2008-as jogszabályt váltotta fel) szabályozza az alkotmánybírák megválasztásának eljárását, a bíróság szervezetét és eljárásait, valamint működésének nyilvánosságát.

Az államfő és a kormány, valamint öt képviselő utólagos normakontrollt kezdeményezhet, és az alkotmánybíróság kérelem nélkül, hivatalból is eljárhat ilyen esetben (erre irányuló kérést, javaslatot bárki címezhet a testülethez). Ilyen indítványt tehet továbbá bármely állami szerv, beleértve az önkormányzatokat, bíróságokat is. Az alkotmányellenes törvényeket a testület hatályon kívül helyezheti, a folyamatban lévő eljárásoknál indokolt esetben felfüggesztheti a jogszabály alkalmazását. Bár a testület a hatósági határozat alapjául szolgáló jogszabályt nem, magát a hatósági határozatot kérelemre megsemmisítheti. A héttagú testület szótöbbséggel dönt, tagjait a parlament választja kilenc évre a legalább 15 éves szakmai tapasztalattal rendelkező, elismert jogászok közül. A testület maga választja soraiból az elnökét három évre.

A bírósági rendszer reformja Montenegróban jó ütemben halad, a törvények megszülettek, jelenleg a gyakorlat konszolidációja zajlik. A 2002-ből származó bírósági szervezeti törvényt az átfogó bírósági reform keretében 2015-ben új törvény[10] váltotta fel. A bírósági rendszer háromszintű: 15 helyi bíróság (Osnovni sud), két felsőbíróság (Visi sud, Podgoricában és Bijelo Poljében), egy ítélőtábla (Apelacioni sud, feladata a felsőbíróságok döntéseihez benyújtott jogorvoslatok elbírálása), valamint a legfelsőbb bíróság (Vrhovni sud) alkotja. Különbíróságként kereskedelmi bíróság (Privredni sud) és közigazgatási bíróság (Upravni sud) működik. A legfelsőbb bíróság feladata a harmadfokú ítélkezés mellett a jogegység biztosítása is, elvi döntéseket hivatalból vagy valamelyik bírság kezdeményezésére hoz. Elnökét 2013 előtt a parlament választotta a kormányfő, államfő és a parlament elnöke közös indítványára (ennek hiányában a hatáskörrel rendelkező parlamenti bizottság tett javaslatot). 2013 óta az Igazságügyi Tanács választja kétharmados többséggel a legfelsőbb bíróság bíráinak ülése javaslatára, öt évre.

A közigazgatási bíróság 2005-ben állt fel, a 2003-ban elfogadott közigazgatási jogvitákról szóló kódex alapján. 2016-ban azonban új törvényt[11] fogadtak el. Ennek alapján a bíróság első fokon háromtagú tanácsban dönt, másodfokon a legfelsőbb bíróság ugyanilyen összetételben ítélkezik, a határozat megsemmisítésével vagy új eljárására kötelezéssel, aminek lefolytatására a közigazgatási szerv 30 napon belül köteles. Közigazgatási pert a másodfokú közigazgatási határozat ellen lehet indítani, és ha nincs ellene rendes jogorvoslat, az elsőfokú ellen is. A per nem függeszti fel a határozat végrehajthatóságát, csak akkor, ha a felperes kifejezett kérésére a bíróság így dönt. A keresetlevelet elektronikusan is be lehet nyújtani. A gyakorlatban a közigazgatási bíróság által megsemmisített határozatok száma magas: meghaladja az 50%-ot, emellett az eljárások elhúzódnak (gyakori a hat hónapot meghaladó eljárás), és ügyhátralék is tapasztalható.

Az ügyészségi szervezet működését az igazságügyi minisztérium felügyeli. A szervezet a bírósági szervezeti tagolódást követi, élén a parlament által minősített többséggel megválasztott legfőbb ügyész áll, alatta a két főügyészség (Bijelo Polje és Podgorica székhellyel), végül a 13 helyi ügyészség.

Az igazságszolgáltatás irányító szerve a négyéves mandátummal rendelkező, szótöbbséggel döntő, kilenctagú Igazságügyi Tanács (Sudski

[9] Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore, 11/2015
[10] Zakon o sudovima, 11/2015
[11] Zakon o upravnom sporu, 54/2016

Savjet). Elnöke a 2015-ben elfogadott törvény[12] szerint a legfelsőbb bíróság elnöke, tagjai között van négy, az összbírói konferencia által választott bíró, egy ellenzéki és egy kormánypárti parlamenti képviselő, két államfő által kinevezett, elismert jogász, valamint az igazságügy-miniszter. A testület legfontosabb feladata a bírósági reform óta a bírák, ülnökök és bírósági elnökök megválasztása (és szükség esetén menesztése), döntés bírák fegyelmi ügyeiben (ilyenkor az igazságügy-miniszter nem szavaz) a bírói helyek számának meghatározása, a bíróságok tevékenységéről szóló jelentések és panaszok megvitatása, döntés bírák mentelmi ügyeiben, javaslattétel a bíróságok költségvetésére a kormány számára. Az ügyészség szervezetében hasonló hatáskörű ügyészségi tanács működik.

Montenegróban 2003 óta létezik a független és autonóm ombudsmani tisztség (emberi jogok és szabadságok védelmezője, Zaštitnika/ce ljudskih prava). Az államfő javaslatára a parlament hat évre választja az ombudsmant a legalább 15 év tapasztalattal (ebből hét év az emberi jogok védelme területén) rendelkező montenegrói állampolgárok közül. Az ombudsmanhelyettest szintén a parlament választja, az ombudsman javaslatára, ilyen módon születik döntés a helyettesek számáról is. A tisztségtől szóló hatályos, 2011-ben elfogadott (a korábbi 2003-as jogszabályt felváltó) törvény[13] szerint az ombudsman eljárása kérelemre és hivatalból is elindulhat. Az ombudsmant az alkotmányos és állami szervek vezetői kérésére soron kívül fogadják, valamint beléphet előzetes értesítés nélkül is büntetés-végrehajtási intézménybe, tanúkat hallgathat meg, információkat kérhet állami szervektől. A nem együttműködő személyekre 500 és 2000 euró közötti bírságot szabhat ki. Az ombudsman munkájáról évente jelentést készít a parlament számára.

[12] Zakon o sudskom savjetu i sudijama, 11/2015
[13] Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, 42/2011

6. A KORMÁNY SZERVEZETE ÉS MŰKÖDÉSE

A kormány (Vlada) a miniszterekből és a miniszterelnökből (Predsjednik vlade) áll, aki irányítást gyakorol a miniszterek felett. A parlament a kormányprogramról és a kormány összetételéről egy szavazással dönt. A miniszterelnök ellen a képviselők egyharmada nyújthat be bizalmatlansági indítványt, ugyanennyi képviselő jogosult írásban interpellációt benyújtani, és vizsgálóbizottság felállítását javasolni. A miniszterek kötelesek évente jelentésben beszámolni tevékenységükről a kormánynak.

A kormány működését a főtitkár segíti, hangolja össze, a szakpolitikai koordináció a gyakorlatban változó sikerességgel és hatékonysággal folyik.[14] 2020-ban a kormányban a kormányfő mellett 3 miniszterelnök-helyettes, valamint 17 miniszter működött. Az egyik miniszter kifejezetten a közigazgatásért felel. A kormány szerteágazó feladatai közül kiemelkedik a költségvetés kidolgozása és végrehajtása, valamint meghatározó tevékenység a törvényalkotás kezdeményezése. A miniszterek munkáját egy vagy több államtitkár (državni sekretar) segíti, számukról és – a miniszter javaslatára – személyükről a kormány dönt.

A montenegrói kormánynak sokáig nem létezett többéves átfogó tervezési kerete, a szektorális stratégiák voltak meghatározóak, és az egyéves költségvetés-vezérelt tervezés. Az első középtávú kormányprogramot, egy ugyanilyen időtávra szóló EU-csatlakozási programmal együtt, a 2018–2020-as időszakra fogadták el, 2018-ban.

7. A KÖZIGAZGATÁS INTÉZMÉNYRENDSZERE

A montenegrói közigazgatás áttekinthető intézményrendszerében kétféle intézmény működik: a minisztérium, amely a jogalkotásért, szakpolitika-alkotásért és közigazgatási felügyeletért felel, valamint

[14] Montenegro Report 2020

a minisztérium alá rendelt más közigazgatási szerv, amelynek fő feladata a végrehajtás. Független közigazgatási szervet csak kivételes esetben, speciális szakértelem igénye esetén, törvényben lehet létrehozni, ilyen például a közbeszerzési igazgatóság vagy az állami vagyont igazgató hatóság; az ilyen szervek évente legalább egyszer jelentésben beszámolnak tevékenységükről a miniszternek, és szükség esetén kérhetnek tőle iránymutatást vagy állásfoglalást. Míg a közigazgatási szervek vezetőit a miniszter nevezi ki, a független szervek vezetőiről – a hatáskörrel rendelkező miniszter javaslatára – a kormány dönt, a megbízatás mindkét esetben nyílt pályázat alapján történik, és öt évre szól.

A közigazgatási szerveknek – amelyek felállítása, szervezése a kormány hatáskörébe tartozik – öt típusa létezik, a 2008-ban elfogadott, a közigazgatási szervek szervezetét, feladatát és működését szabályozó államigazgatási törvény[15] szerint (zárójelben a jelenlegi darabszám[16]):

- hatóság (uprave): közvetlen jogalkalmazó szerv, amely jogalanyok jogairól és kötelezettségeiről dönt (27);
- titkárság (sekretarijat): főként szakmai feladatokat végez (2), ide a jogalkotási és a fejlesztésekért felelős titkárság tartozik;
- intézet (zavod): speciális szaktudás és módszer felhasználásával végzi feladatát (7), ilyen a statisztikai, mérésügyi vagy a meteorológiai intézet;
- igazgatóság (direkcija): gazdasági területen végez szakmai és adminisztratív feladatokat (5);
- ügynökség (agencija): szolgáltatások nyújtásával, piaci eszközökkel is ellátja szakmai és adminisztratív feladatait (2).

[15] Zakon o državnoj upravi, 38/2003

[16] Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans, ReSPA, 2016

8. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS TERÜLETI ÉS HELYI SZINTJEI ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK

A területszervezésről szóló törvény[17] szerint Montenegró 21 község (önkormányzat)[18] (opština) területére oszlik, egy község mint jogi entitás azonban több településből áll. Ezenfelül a fővárost és környékét magában foglaló Podgorica fővároson belül két részönkormányzattal rendelkező ún. városi község (gradska opština) is működik. A főváros mellett korábbi királyi főváros (Cetinje) speciális státusszal rendelkezik, 2017-ben fogadták el a törvényt, amely létrehoz egy fejlesztési alapot Cetinje számára, a nemzeti éves költségvetés 1%-ával, amivel a város költségvetése megduplázódik. Az ország emellett három területfejlesztési célú statisztikai-tervezési régióból áll.

Az első önkormányzati törvényt Montenegróban 1991-ben fogadták el, ezt váltotta fel a 2003-ból származó, közel tíz módosításon átesett jogszabály. Jelenleg a 2017 végén elfogadott törvény[19] van hatályban. Az önkormányzat szervei a helyben lakók által négy évre választott közgyűlés (Skupština) és az általa, tagjai közül választott elnök (Predsjednik). Az elnök széles körű szervezési jogkörrel bír, felállíthat speciális önkormányzati szerveket. Az önkormányzatok felett az állam felügyeletet gyakorol, ennek keretében a közgyűlést és annak elnökét is elmozdíthatja. Törvény vagy kormányrendelet előírhatja állami feladat önkormányzat általi végzését, a felügyelet azonban ekkor is az állam feladata. A törvényességi felügyeletet az önkormányzatok fölött a kormány gyakorolja: hat hónapot meghaladó funkciózavar esetén a kormány mind a közgyűlést, mind annak elnökét felmentheti tisztségéből.

[17] Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, 54/2011

[18] Podgorica, Cetinje, Andrijevica, Bar, Berane, Bijelo Polje, Budva, Danilovgrad, Herceg Novi, Kolašin, Kotor, Mojkovac, Nikšić, Plav, Plužine, Pljevlja, Rožaje, Šavnik, Tivat, Ulcinj és Žabljak; a két városi jogú önkormányzat a fővároson belül Golubovci és Tuzi.

[19] Zakon o lolalnoj samoupravi, 2/2018

Az önkormányzatok saját tulajdonnal is rendelkeznek, és bizonyos állami tulajdoni tárgyakon is gazdálkodnak, vagyonkezelőként. A helyi önkormányzatok finanszírozásáról szóló törvény 2008-ban lépett hatályba. Az önkormányzati és állami szervek együttműködése nem zökkenőmentes, többek között azért sem, mert a feladatátadást nem követte azonos volumenű fiskális decentralizáció. Saját bevétel az önkormányzatoknál az ingatlanadó, a személyi jövedelemadó átengedett része (12%), az iparűzési adó, valamint egyéb díjak (pl. környezetvédelmi) és koncessziók.

9. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS

A többi jugoszláv utódállamhoz hasonlóan Montenegró is átvette a korábbi szövetségi szintű, az 1930-as törvényen alapuló, 1956-ban elfogadott, igen részletes, 303 szakaszból álló általános közigazgatási eljárási törvényt. Majd 2003-ban az ország új, saját törvényt fogadott el, ezt váltotta fel 2014-ben a ma is hatályos, korszerű, 160 szakaszból álló közigazgatási eljárási kódex.[20]

Az új, 2017-ben hatályba lépő törvény, amely az állami és önkormányzati szervekre egyaránt vonatkozik, számos új jogintézményt vezetett be, amelyek részben az európai irányelveket ülteti át, részben a modern technológiák használatát teszi lehetővé, részben felgyorsítja és egyszerűsíti az eljárásokat. A törvény főszabály szerint minden közigazgatási eljárásban alkalmazandó, kivételt csak törvény állapíthat meg, de az alapelvek a speciális eljárásokra is vonatkoznak. Az új, korábban nem szabályozott jogintézmények kapcsán a jogalkotó óvatos megoldást választott: a törvény lehetővé teszi a közigazgatási szerződések kötését, de csak külön törvény által szabályozott esetben. Hasonló tartózkodás érhető tetten a közigazgatási szerv hallgatását érintő szabályon: csak akkor tekinthető elfogadottnak a kérelem hallgatás esetén, ha külön törvény ezt lehetővé teszi.

[20] Zakon o upravnom postupku, 56/2014

10. A KÖZIGAZGATÁSI SZEMÉLYÜGY JOGI KERETEI ÉS HUMÁNPOLITIKA

A köztisztviselői jogot szabályozó törvények is egymást váltják a közigazgatási reformfolyamat előrehaladtával Montenegróban. A terület konszolidációja nem ért véget, számos kérdés továbbra is megoldatlan: a mintegy 10 000 állami és ugyanennyi önkormányzati köztisztviselő – térségbeli relative jó pozíciója ellenére – alulfizetett (a köztisztviselő átlagbér nem éri el az 500 eurót[21]), a vezetői pozíciók köre nagyban zárt, és benne gyakori a politikai aktivitás a kormánypártok oldalán. A 2008-ban elfogadott első közszolgálati törvényt 2011-ben követte a második, amely 2013-ban lépett hatályba. A hatályos törvényt[22] 2018-ban fogadták el, és az év július 1-jén lépett hatályba, személyi hatálya kiterjed az állami és alkotmányos szerveknél foglalkoztatottakra egyaránt. A szabályozást a tisztviselőkre és állami alkalmazottakra vonatkozó, a kormány által elfogadott etikai kódex[23] egészíti ki. Az illetményrendszerről külön, 2016-ban elfogadott törvény rendelkezik.

Az új szabályozás fő célja, hogy megerősítse a pártatlan, politikamentes, szakmaiteljesítmény-alapú közszolgálati rendszert, ennek érdekében átlátható illetmény-, előmeneteli és pályázati rendszert vezet be. A jogszabály különbséget tesz köztisztviselők (državni službenici) és állami alkalmazottak (namještenici) között, előbbiek a szerv alkotmányban vagy törvényben foglalt feladataival közvetlenül összefüggő, utóbbiak technikai, kisegítő jellegű munkát végeznek, arányuk az első csoporthoz képest mindössze az összes tisztviselő 4%-a. A központi humánpolitikát végrehajtó és köztisztviselők képzését végző szerv is folyamatos fejlesztésen megy át, és egyre több képzést kínál.

[21] Montenegro Statistical Office, Statistical Yearbook 2013.
[22] Zakon o državnim službenicima i namještenicima, 2/2018
[23] Etički kodeks državnih službenika i namještenika, 10/2012

11. A KÖZIGAZGATÁS HATÉKONYSÁGA ÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ HATÁSAI

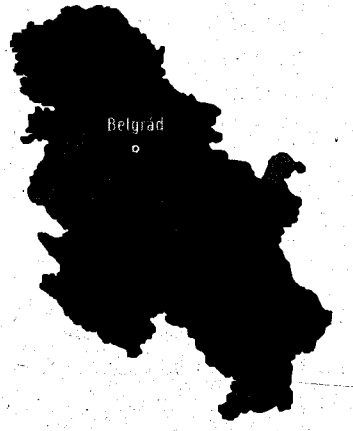
Montenegró közigazgatásának legfontosabb kihívása az EU-integráció, az ennek való megfelelés, valamint a hatékony, a polgárok bizalmat élvező közigazgatás kialakítása áll az egymást követő közigazgatási reformstratégiák fókuszában.[24] 2016-ban a szakpolitikai koordinációt az Európa-ügyi minisztériumba koncentrálták, és létrejött egy új, közigazgatásért felelős minisztérium. A stratégiák gyakorlati megvalósítását fejlett monitoringrendszer követi nyomon.

Fontos célkitűzés Montenegróban is az e-közigazgatás fejlesztése, amely – bár a térségben az ország teljesítménye a legjobb – elmarad az európai átlagtól. Az egyablakos ügyintézést kínáló kormányzati portál[25] 2011-ben indult el, 12 szolgáltatással, mára azonban közel 150 szolgáltatás elérhető rajta. Az elektronikus közigazgatásról szóló első törvényt 2014-ben fogadták el, a hatályos változat 2019-ből származik. A terület egyik hiányossága a transzparenciában van: a közérdekű adatok hozzáférhetősége még gyerekcipőben jár.

[24] Közigazgatási reformstratégia 2002–2009, Közigazgatási reformstratégia 2011–2016 (AURUM), Közigazgatási reformstratégia 2016–2020, Közigazgatási reformstratégia 2021–2025

[25] www.euprava.me

SZERBIA



Hivatalos neve (magyarul)	Szerb Köztársaság
Hivatalos neve (helyi nyelven és írással)	Republika Srbija/Република Србија
Terület (km²)	77 474
Főváros	Belgrád
Lakosságszám	7 012 165
Hivatalos nyelv	szerb
Pénznem	szerb dinár (RSD)
Egy főre eső GDP (USD) [nominális]	7402,4 (constant 2010: 7213,2)

1. KÖZJOGTÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK

A Nyugat-Balkán államai közül Szerbia tekinthet vissza a legnagyobb múltra az önálló államfejlődés terén. A 14. században Dusán István uralkodása alatt a középkori szerb állam kiépült közigazgatási és bírósági rendszerrel, tisztviselői karral rendelkezett, ám halála után az önálló szerb államiság megszűnt, a szerb területek hamarosan török fennhatóság alá kerültek.

A 19. század eleji, fokozatosan gyengülő török uralom elleni, az orosz birodalom által támogatott szerb felkelések (1804–1813, 1815) során az önállóságra készülő Szerbia, a függetlenségi harcokat vezető Petrovic „Karagyorgye" (Fekete) György vezetésével fokozatosan létrehozta saját államszervezetét. 1804–1813 között létrejött a Népgyűlés, azaz a szkupstina (скупштина), a parlament elődje, amely még nem választott testület volt, hanem az elöljárók rendi alapú testülete, amely nem rendszeresen, hanem szükség szerint ülésezett.[1] Az első, 1804-es, ostruznicai népgyűlésen a felkelő és már felszabadított területek vezetői, elöljárói gyűltek össze. A népgyűlés napja, május 15-e később a szerb parlamentarizmus emléknapja lett.[2]

A Milos Obrenovic által vezetett „második szerb felkelés" 1815-ös kezdetét követő sikeres harcok nyomán a de facto önálló újkori Szerbia 1817-ben jött létre, a török birodalom hallgatólagos egyetértésével, ám később az 1829-es drinápolyi békével ezt a porta hivatalosan is elfogadta. A szkupstina 1817-ben választotta meg Obrenovicot az első szerb fejedelemmé, később ő proklamálta a többi szerb nemes által kikényszerített „sreteni" alkotmányt Kragujevacban, 1834-ben. Ez volt az ország és egyben a szláv Balkán-félsziget első alaptörvénye, amelyen az 1814-es francia és 1831-es belga alkotmány hatása érződik. A 14 fejezetből és 142 szakaszból álló dokumentum az államélet egészét szabályozta. A törvényhozó hatalmat ekkor még – francia hatásra – a fejedelem és az általa életfogytiglani időre kinevezett Államtanács gyakorolta, a parlamentnek (a 100 tagú, időszakosan a fejedelem által összehívott szkupstinának) formális szerepe volt csupán a törvények jóváhagyásában, még törvényt sem kezdeményezhetett.[3] Az akkoriban korszerű alkotmány csak rövid ideig volt hatályban, a nagyhatalmak sem támogatták, 1835-ben visszavonták.

1838-ban Milos fejedelem Párizsba távozott, felhagyva az uralkodással. Ellenlábasai által török nyomásra és a nagyhatalmak támogatásával született meg az (oktrojált) „török" alkotmány, amely csorbította a fejedelem jogkörét a 17 tagú Államtanács megerősítésével,[4] de a szkupstina szerepe nem erősödött, sőt az alkotmány meg sem említette. Ennek ellenére a korábbiakhoz hasonló nemesi gyűlésekre rendszeresen sor került, többnyire Kragujevacban. A török alkotmány a maga 66. §-ával a legrövidebb terjedelmű, de egyben a leghosszabb ideig hatályban lévő szerb alkotmány volt.

A további szerb függetlenségi küzdelmek sorában az egymást követő szerb alkotmányok (az 1869-es, liberális szellemű „helytartók alkotmánya", az 1888-as „radikális" alkotmány, az 1901-es, az abszolutizmushoz visszatérő oktrojált alkotmány és az 1903-as alkotmány) szerint a parlament határkörébe tartozott a fejedelem megválasztása, valamint az alkotmány módosítása. 1846-ban fejedelmi rendelettel létrejött a Legfelsőbb Bíróság, amely még nem örvendhetett igazi függetlenségnek: bíráit azonban fejedelem nevezte ki, és ő bírálta el a bíróság ítéletei elleni fellebbezéseket is.

1858-ban, miután a külföldről hazatért Milos újra fejedelem lett, megszületett a parlamentről szóló törvény. Ennek alapján Belgrádban, a nagy sörcsarnokban 1858 novemberétől 1859 januárjáig összeült az első modern szerb parlament, a Szent András-napi, 437 tagú szerb országgyűlés, amelyet ettől fogva 1918-ig Szerb Nemzetgyűlés-

[1] Heka László: A szláv államok jogrendszerei. *Acta juridico et Politica*, 2007/7. 36. o.

[2] Birkás Norbert: Szerbia Köztársaság hatalmi rendszere, különös tekintettel a parlamentre és a képviselők jogállására. *Jogelméleti Szemle*, 2014/2, 31. o.

[3] Kálóczy Izabella: Szerbia alkotmánytörténete a kezdetektől napjainkig, különös tekintettel a bírósági szervezetre és bírói függetlenségre. *Délkelet-Európa – South-East Europe International Relations Quarterly*, Vol. 1. No. 1 (Spring 2010/1 Tavasz), 3. o.

[4] Heka: cit. op. 2002, 64. o.

nek (Народна скупштина Србије) neveztek.[5] Ezt követően, bár a törvény évente ülésező testületet írt elő, átlagosan háromévente ült össze az immár választott nemzetgyűlés Belgrádban vagy Kragujevacban, ahol 1859-ben a fejedelem utasítására felépült az ország első, kifejezetten parlamentnek szánt épülete.

A török alkotmányt felváltó 1869-es alaptörvény visszaállította az egykamarás parlament formális szerepét – 133 szakaszából 49 vonatkozott a törvényhozó testületre –, ugyanakkor ténylegesen parlamentáris kormányzati rendszer ekkor még nem épült ki. Az alkotmány tartalmazta a polgárok törvény előtti egyenlőségét, a személyi szabadságot, a tulajdonjog sérthetetlenségét és a sajtószabadságot. A vagyoni cenzus azonban igen magas, a választás pedig nyílt és közvetett volt, ráadásul a képviselők egynegyedét a fejedelem nevezte ki.[6] A sűrűbben ülésező szkupstina mellett kialakult a négyszer annyi képviselőt számláló nagy nemzetgyűlés (Велика народна скупштина), amely a fejedelemválasztás, alkotmánymódosítás kérdésében döntött. Az alkotmány ugyanakkor számos fontos kérdésről nem rendelkezett, így nagy szerep hárult a törvényhozásra, amely a törvények elfogadása során olykor szélesítette, sőt de facto módosította az alkotmányt. Jó példa erre, hogy az első szerb választási törvény és az első parlamenti házszabály elfogadására egyaránt ebben az időszakban, 1870-ben került sor. A kormány ekkor még a fejedelemnek is tartozott felelősséggel, bár 1874-ben már az első kormány is megbukott a parlament előtt.

Ebben az időszakban történt meg az igazságügyi rendszer reformja is. Az 1869-es alkotmány vezette be Szerbiában a közigazgatási viták rendezését (a közigazgatási bíráskodás előzménye), amely a megváltozott hatáskörű államtanács feladata lett. 1865-ben jött létre a bírósági szervezeti törvény elfogadásával a háromszintű bírósági szervezet helyi, fellebbviteli bíróságokkal és legfelsőbb semmítőszékkel. 1881-ben

[5] Forrás: http://www.parlament.gov.rs/national-assembly/history/history-1804---1918.533.html

[6] Heka: cit. op. 2007, 38. o.

és 1901 pedig a bírák jogállásáról szóló törvényeket fogadták el, amelyek biztosították a bírói függetlenséget.

Az ország függetlenségének formális, nemzetközi jogi elismerése mindeközben váratott magára: ez csupán 1878-ban történt meg, az orosz–török háborút lezáró Berlini Kongresszuson. Majd a fiatal állam államformát váltott: 1882-ben a parlament elfogadta a királyság kikiáltásáról szóló törvényjavaslatot, Obrenovic Milán I. Milán néven lett az első szerb király.

A Bulgária elleni elvesztett háborút követően, 1888-ban a király kénytelen volt elfogadni a parlamenti pártok által kidolgozott reformokat tükröző alkotmányt, amely kimondta a törvényhozó és végrehajtó hatalom elválasztását. A parlament kétkamarás lett: a Szenátusba 18 tagot választottak, a többi tisztsége révén került be, a Népgyűlés 130 tagját választották. Az alkotmány az 1831-es belga alkotmány hatását tükrözte. Sor került választójogi reformra is, amelynek eredményeként minden 21 évet betöltött férfi választójogot nyert, és a korábbi nyílt szavazásokat a titkos (és közvetlen) szavazás intézménye váltotta fel, emellett a parlament ekkor már kizárólag választott képviselőkből állt, többé nem voltak az uralkodó által kinevezett képviselők. Az 1888-as, a történelembe „radikális" névvel bevonult, később mégis rövid életűnek bizonyult (1894-ig hatályos) alkotmány hozta el az Államtanács reformját is: 16 tagja közül már csak nyolcat nevezett ki az uralkodó, a parlament ugyanennyit választott, emellett a parlament önálló törvénykezdeményezési jogot kapott, ami korábban a fejedelem előjoga volt.

Az uralkodó, I. Sándor (az Obrenovic-dinasztia utolsó tagja) azonban az első adandó alkalommal visszavette a hatalmat: 1894-ben a helytartók 1869-es alkotmányát állította vissza, majd 1901-ben önkényuralmat vezetett be, és oktrojált alkotmányt adott ki, amelyben a parlament megbízatási ideje a korábbi három helyett négy évre nőtt. A szenátorok kétharmadát a király nevezte ki, így a hatalommegosztás nem érvényesült.

Sándor utóda – merénylettel – I. Péter lett, aki 1903-ban kisebb változtatásokkal visszaállította az 1888-as alkotmányt. Az új alaptörvény teljesen megszüntette a király főségét a parlamenttel szemben,

magát az alkotmányt is az uralkodó közreműködése nélkül a parlament maga fogadta el. Ezzel Szerbia parlamentáris monarchia lett. A közigazgatás feletti bírói kontrollt francia modell alapján építették ki, egy államtanács létrehozásával, amely 1922-ig, a szövetségi államtanács felállításáig jogi kontrollt gyakorolt a királyi utasításokkal és miniszteri döntésekkel szemben.

A Szerb–Horvát–Szlovén Királyságot létrehozó, egyesülést kimondó törvény 1918-ban megszüntetett minden akkor létező parlamenti testületet a későbbi délszláv államban, így a szerb nemzetgyűlést is. Nikola Pašić szerb miniszterelnök politikájának köszönhetően egyébként Szerbia a Vajdasággal (a Bácska és a Bánság Szerbiához került területeit nevezték így), Macedóniával, Montenegróval és Koszovóval kiegészülve lépett be a délszláv királyságba, ám a királyi Jugoszlávián belül Szerbiának nem volt autonómiája. Szerbia 1945-ben a háború után újjászülető, szövetségi rendszerű, szocialista Jugoszlávia része lett. Szocialista szellemű alkotmányát – amelyben szerepelt, hogy „az a személy, aki nem ad semmit a közösségnek, nem is kaphat semmit" – 1947-ben fogadták el, ennek reformjára a jugoszláv szövetségi alkotmány megújításaival egy időben, 1953-ban, 1963-ban és 1974-ben került sor. Az 1974-es szerb köztársasági alkotmány szerint a szerb köztársasági parlament választotta a Szerb Köztársaság elnökségét, a kormány szerepét betöltő Köztársasági Tanácsot, és a szövetségi elnökség szerbiai tagját. Míg a tartományi szintű autonómia viszonylag erős volt, a helyi önkormányzatiság meggyengült ebben az időszakban. Szerbia két tartománya saját alkotmánnyal és a tagköztársaságokkal majdnem azonos autonómiával rendelkezett.

A 80-as években a meggyengülő központi irányítás mellett felerősödő nemzetiségi törekvései során a koszovói albánok szerették volna elérni, hogy Koszovó autonóm tartományból tagköztársasággá váljon. 1989-ben erre válaszul a szerb dominancia jegyében a Milošević-rezsim – még az egypárti parlament időszakában, a választások előtt – módosította a szerb alkotmányt: a két autonóm tartomány parlamentje elvesztette vétójogát, ezzel de facto megszűnt autonóm státusok. 1990-ben a parlament új alkotmányt fogadott el – előzetesen népszavazás döntött arról, hogy az egypárti törvényhozás dönt az új

alkotmányról, 75%-os részvételi arány mellett elsöprő, 97%-os többséggel. Az 1990-es években, véres háborúk során, több tagköztársaság kiválása után Szerbia Montenegróval együtt maradt Jugoszlávia része. Ezt az időszakot az elnök centrális, túlhatalommal járó szerepe, a köztulajdonforma fennmaradása, valamint a hatalommegosztás, jogállam és a közszolgálat hanyatlása is fémjelezte: a bérek alacsony szinten maradtak, a karrierlehetőségek beszűkültek, kontraszelekció indult el.[7]

Milosevic 2000-es bukását követően, 2003-ban formálisan is megszűnt Jugoszlávia, helyette létrejött Szerbia és Montenegró államszövetsége, elsőként átmeneti, hároméves időszakra. A 2006-ban tartott népszavazáson a montenegróiak többsége az önállóság mellett döntött, így a két állam különvált.

Kitekintés: Vajdaság Autonóm Tartomány

A Vajdaság fogalma az 1848. évi forradalom gyümölcse: a Habsburg uralkodó szerb kérésre létrehozta a Szerb Vajdaságot úgy, hogy Szerém megyét Horvátország, Bácskát, Baranyát és a Bánátot Magyarország hatásköre alól vette ki, később az Osztrák–Magyar Monarchia megszületésétől annak része lett.[8] A Vajdaság tehát az egyetlen terület a Nyugat-Balkánon, amely annak megszületésétől az Osztrák–Magyar Monarchia, azon belül Magyarország része volt. Az első világháború után Vajdaság Szerbiához csatlakozott,[9] ezt szentesítette a trianoni békeszerződés is, és az 1947-es párizsi békeszerződés is a délszláv állam keretében rögzítette. A mintegy kétmillió lakosú, hat hivatalos nyelvvel rendelkező Vajdaság autonómiáját már az 1947-es szövetségi alkotmány is elismerte, az 1974-es jugoszláv szövetségi alkotmány pedig gyakorlatilag a tagköztársaságok autonómiájával ruházta fel,

[7] Džinić, Jasmina: Public Administration Reform in Serbia, 11 Croat. & Comp. Pub. Admin. 1075 (2011), 1078. o.

[8] Heka: cit. op. 2002, 77. o.

[9] Az 1918. november 25-i csatlakozást kimondó Nagy Nemzetgyűlés a terület akkori többséget (együttesen) alkotó magyar és német lakosságot nem képviselte.

ám ezt a Milošević-féle 1990-es alkotmány lényegében megszüntette. 2002-től törvényekkel bővült a Vajdaság autonómiája, amit a 2006-os szerb alkotmány szentesített: elismerte Vajdaság Autonóm Tartomány (Autonomna Pokrajina Vojvodina) széles körű autonómiáját.

A tartomány parlamentjének 120 képviselőjét vegyes rendszerben (60-at egyéni választókerületben, 60-at tartományi listáról) négyévente választják meg, a választást a leköszönő tartományi gyűlés elnöke írja ki. Előírás, hogy a tartomány minden településéről legalább egy képviselőt válasszanak meg. A vajdasági parlament hatáskörébe tartozik a tartományi alkotmány (statútum) elfogadása és módosítása (a szerb parlament beleegyezésével), tartományi ombudsman választása, parlamenti határozatok, döntések, ajánlások, valamint a házszabály elfogadása (ezeket bármely képviselő, a tartományi kormány, 10 000 választópolgár vagy az ombudsman indítványozhatja). Törvényt azonban nem alkothat, de javaslatot tehet a szerb parlamentnek törvény elfogadására vagy törvény módosítására. Erre a 2000–2004-es ciklusban 48, a 2004–2008-as ciklusban 35, a 2012–2016-os ciklusban pedig mindössze hat alkalommal került sor.[10] 2000 óta minden tartományi gyűlés kitölti ciklusát. A tartomány jelenlegi statútumát 2014-ben fogadták el. A tartomány hatáskörét részletesen egy 2009-ben elfogadott törvény állapította meg, ám ennek számos rendelkezését 2012-ben az alkotmánybíróság hatályon kívül helyezte, és a nemzetállami elvet erősítette meg a tartományi autonómia rovására.[11] Emiatt ma a tartomány a legjelentősebb feladatokat az erdő- és vízgazdálkodás, a szociális védelem, kultúra, környezetvédelem, közoktatás terén látja el, főként az általa alapított és működtetett intézmények által.

A tartomány statútuma alapján a tartományi gyűlés emellett megválasztja és ellenőrzi a tartományi kormányt, elfogadja a tartomány

[10] Information booklet on the work of AP Vojvodina Assembly, Novi Sad, 2015

[11] Korhecz Tamás – Beretka Katinka: A helyi önkormányzatok, az autonóm tartomány, valamint a dekoncentrált államigazgatási szervek szervezete, felépítése és feladatai a Szerb Köztársaságban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2013/10, 17. o.

költségvetését. Tartományi népszavazást írhat ki, és ezt kötelező megtennie 30 000 kezdeményező aláírás benyújtása esetén. Szabályozza (nem törvényhozással, hanem döntésével, összhangban Szerbia hatályos törvényeivel) például a nemzetiségek tartományi parlamenti képviseletét, a tartományi tisztségviselők és intézmények státuszát. A tartományi kormány 13 miniszterből (tartományi titkár, pokrajinski sekretar) és a kormány elnökéből áll, az alkotmány 183. cikkében meghatározott tartományi hatásköröknek megfelelő tárcákkal (gazdaság, turizmus, oktatás, nemzetiségi ügyek, mezőgazdaság, kultúra, egészségügy, szociálpolitika, területfejlesztés, energia, sport). A kormány összetételét és hatásköreit a tartományi parlament által elfogadott határozat szabályozza. A tartomány pénzügyi autonómiával és – az állam által átengedett adókon kívül – saját bevételekkel is rendelkezik. Az alkotmány ezenfelül előírja, hogy Vajdaság költségvetésének legalább a szerb költségvetés 7%-át kell kitennie.[12]

A gyakorlatban problematikus, hogy a középső hatalmi szint csak az ország egyetlen területén van meg, a tartomány tulajdon köre nem egyértelmű, a normatív és végrehajtó funkciók felosztása nem történt meg.

2. AZ ALKOTMÁNY ÁLLAMFILOZÓFIÁJA, A KORMÁNYZÁSSAL ÉS A KÖZIGAZGATÁSSAL KAPCSOLATOS ALKOTMÁNYOS ALAPELVEK

A hatályos, 206 szakaszból álló szerb alkotmányt 2006-ban fogadták el, a szerb nép a róla szóló referendumon 96%-a többséggel erősítette meg, 53%-os részvétel mellett. Az alkotmányt, különösen annak széles körű szabályozást nyújtó alapjogi fejezetét a nemzetközi (szakmai) közvélemény üdvözölte. Az alkotmányban megjelentek az európai értékek, újra kinevezték az összes bírót és alkotmánybírót – bár a bírói függetlenség hiányosságát jelzi, hogy előbbi döntés a parlament hatáskörében van. (A bírák és ügyészek „lecserélését" az Európai Bizott-

[12] Szerb alkotmány 184. cikk

ság az uniós normákkal összeegyeztethetetlennek nevezte.) 2008-ban igazságügyi reform részeként megújultak a bíróságokra, ügyészségekre vonatkozó törvények (tartalmukat lásd a vonatkozó résznél).

Az alkotmány szerint Szerbia a „szerbek és az országban élő minden polgár állama", az állam a jogállamiság, társadalmi igazságosság, demokrácia, népszuverenitás, valamint az emberi és kisebbségi jogok és az európai elvek és értékek alapján áll.[13] Az alkotmány biztosítja az alapvető emberi és nemzetiségi (kisebbségi) jogokat (következetesen mindkét tárgykört említve, amelyet az alkotmány külön fejezetekben fejt ki), amelyeket csak törvényben, és csak abban az esetben lehet korlátozni, ha az alkotmány ezt kifejezetten lehetővé teszi, és ennek célját meghatározza, de lényeges tartalmuk ez esetben sem módosítható. A nemzetiségi és emberi jogok elért szintjét csökkenteni nem lehet.[14] Az emberi jogok az alkotmány 23–74. cikkeiben, a nemzetiségek jogai a 75–81. cikkeiben vannak rögzítve. Utóbbi tárgykörhöz tartoznak az egyéni (diszkriminációtilalom, hivatalviselés, önkifejezés, névhasználat, kultúra, oktatás, nyelvhasználat, asszimiláció tilalma) és kollektív (önkormányzáshoz való jog) nemzetiségi jogok.

Szerbia parlamentáris kormányzatú állam, ahol a törvényhozás dominanciája elvileg meghatározó, a gyakorlatban azonban a közvetlenül, öt évre választott elnök egyre inkább a hatalom középpontjába kerül, és a politika rendszer a félelnöki rendszer felé tolódik el. Az alkotmány 17 pontban[15] sorolja fel az állami törvényhozási tárgyköröket, amelyek tehát a tartományi és önkormányzati döntéshozatal korlátját jelentik, idetartozik például a közbiztonság, munkajog, környezetvédelem, egészségügy, államszervezet. Hiányosságként említhető még, hogy bár az alkotmány preambuluma Koszovó számára széles körű, érdemi autonómiát említ, ennek ellenére a részletes rendelkezéseknél ennek kevés nyoma van, a Koszovó önkormányzatát érintő döntések ténylegesen a szerb parlament kezében voltak. Az alkotmány szerint Szerbia területe oszthatatlan, határainak módosítása az alkotmánymódosításhoz szükséges eljárás során lehetséges.

[13] Szerb alkotmány 1. cikk
[14] Szerb alkotmány 20. cikk
[15] Szerb alkotmány 97. cikk

Az alkotmány módosítása igen bonyolult eljárás során lehetséges:[16] az erre vonatkozó elvi javaslatot a köztársasági elnök és a kormány mellett a képviselők egyharmada vagy legalább 150 000 választópolgár nyújthatja be. A javaslat elfogadásához az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges, ha nem fogadják el, hasonló tárgyú javaslatot 12 hónapon belül nem lehet benyújtani. Az elfogadott javaslat után ki kell dolgozni a normaszöveget is, amelynek elfogadásához szintén abszolút kétharmados többségre van szükség, emellett meghatározott tárgykörben a parlamentnek kötelező az elfogadástól számított 60 napon belül referendumot kiírni az alkotmánymódosításról. Idetartozik a preambulum, az alkotmányos elvekről, az emberi és nemzetiségi jogokról, a háború és rendkívüli helyzet esetén elrendelhető alapjog-korlátozásról és az alkotmány módosításáról szóló részek módosítása.

A közigazgatás alkotmányosságáról az alkotmány 198. cikke rendelkezik, eszerint minden egyedi közigazgatási és önkormányzati döntésnek törvényesnek kell lennie, és minden ilyen döntés felülvizsgálható bírói úton.

3. A PARLAMENT (VÁLASZTÓJOG, SZERVEZET, JOGALKOTÁS)

A parlamenti ciklus hossza négy év, a parlament egyben az alkotmányozó hatalom is. A 250 tagú, 20 bizottsággal rendelkező Nemzetgyűlés (Народна скупштина Републике Србије) egykamarás. Az első többpárti választáson, 1990 decemberében még kétfordulós, többségi rendszerű választásokat tartottak, 1992-ben ezt felváltotta az arányos választási rendszer, egyetlen, 250 mandátumos választókerülettel, 5%-os, majd 2020 óta jelenleg mindössze 3%-os bekerülési küszöb-

[16] Szerb alkotmány 203. cikk

bel. 1992 és 2000 között területi listákra lehetett szavazni, 2000 óta országos listák versengenek egymással, az ország egész területe egyetlen választókerület. Ennek főként politikai oka van: a függetlenné vált, de Szerbia által el nem ismert Koszovóban a gyakorlatban lehetetlen megtartani a választásokat, így önálló választókerület kialakítása is nehézkes lenne. A jelenlegi megoldással viszont a választási rendszerben nincs valós területi képviselet: a képviselők többsége belgrádi vagy újvidéki, és számos más terület vagy város marad képviselet nélkül. A kisebbségek számára a parlamentbe jutáshoz 2004 óta nem szükséges a parlamenti küszöb elérése. Helyette úgynevezett természetes küszöb (ennek értelmében egy kisebbségi mandátumhoz szükséges szavazatszámot úgy kapjuk meg, hogy a mandátumot eredményező szavazatok összegét elosztjuk a kioszthatő mandátumok számával) biztosítja a nemzeti kisebbségek parlamentbe jutását, így azok nincsenek kitéve a választási koalíció kényszerének.[17]

1992 és 2011 között a listán jelöltek egyharmadának helye volt csak rögzített, a többi hely sorsáról a párt dönthetett a választás után. 2000-ben a pártok még szabadabb kezet kaptak: teljesen nyitottá tették a listákat, a választás után előre meghatározott kritériumok nélkül, a korábban nyilvánosságra hozott listáktól függetlenül tölthették fel az elnyert helyeket, választói beleszólás nélkül. A választópolgárok tehát szavaztak ugyan, de végeredményben nem választottak, a jelölés és helyelosztás a pártok kezében volt.[18] A Velencei Bizottság[19] és az Európai Bizottság nyomására 2011 óta a választásokat zárt listák alapján tartják, azaz a sorrend előre meghatározott és nyilvános, a választói preferenciának a lista összeállítása során azonban továbbra sincs szerepe.

[17] A 2020-as választásokon például négy párt képviseletében 19 kisebbségi képviselő került be a 250 fős törvényhozásba.

[18] Orlović, Slaviša: The Influence of Electoral System on Party Fragmentation in Serbian Parliament. *Serbian Political Thought*, No. 1/2015, Vol. 11, 91–106, 92. o.

[19] Lásd a Velencei Bizottság 347/2005, 405/2006 és 619/2011 számú véleményeit.

A szerb politikai rendszer egyik jellemző vonása az ideológiák helyett a politika vezetőkkel való azonosulás meghatározó volta.[20] Ezzel összefüggésben meghatározó a pártok dominanciája a hatalmi rendszerben, amely például a jelöltállítás vagy a képviselő mandátum feletti rendelkezésben mutatkozik meg. A nagy pártok, pártszövetségek listáin korábban – politikai alkuk eredményeként, például a bekerülési küszöbtől való félelem miatt – önállóan nem induló kisebb pártok is bejutottak, amelyek azután önálló politizálásba kezdtek, és gyakran váltak a mérleg nyelvévé. 2014-ben például 20 párt került be a szerb parlamentbe, amelyek 15 képviselőcsoportba tömörültek, de 2007 és 2016 között nem volt 10-nél kevesebb frakció a parlamentben.[21] Ezzel összefüggésben gyakori, hogy a képviselők, frakciók bizonyos alkuk részeként változtatnak korábbi álláspontjukon. Mindez kevésbé kiszámíthatóvá, töredezetté teszi a szerb politikát, amely nehéz koalíciós tárgyalási helyzeteket eredményezett,[22] holott a választási rendszer arányossága miatt szinte soha nem létezett olyan párt, amely képes lett volna abszolút többséget szerezni, ezért állandó volt a koalíciós kényszer. 2016 óta azonban a pártrendszer centralizálódása figyelhető meg: 2020-ban már csak három nem nemzetiségi párt által létrehozott frakció alakult a parlamentben, annak ellenére, hogy a bejutási küszöböt éppen ebben az évben szállították le 3%-ra.

A „pártokrácia" egyik jele az a vitatott alkotmányos rendelkezés,[23] amely szerint a képviselőnek jogában áll visszavonhatatlanul pártjára bízni a mandátuma feletti rendelkezést. Ez a frakcióváltások megakadályozására hivatott szabály gyakorlatilag a kötött mandátum fennállását jelenti – a szabad mandátum elvét az alaptörvény nem tartalmazza. A napi politikai gyakorlat szerint a képviselők a mandátumuk megszerzése előtt keltezés nélküli lemondónyilatkozatokat írtak alá

[20] Ördögh Tibor: Szerbia politika rendszere. In Koller Boglárka – Ördögh Tibor: *Délkelet-Európa politikai rendszerei*. Dialóg Campus, Budapest, 2019.

[21] 2004–2007 között 6, 2007–2008 között 11, 2008–2012 között 10, 2012–2014 között 15, 2014–2016 között 13 képviselőcsoport működött a szerb parlamentben.

[22] Orlović: cit. op. 93. o.

[23] Szerb alkotmány 102. cikk, második bekezdés

és adtak át az őket jelölő politikai szervezetnek.[24] Mindezek következtében is gyakoriak a parlament (kormány által kezdeményezett) feloszlatása által előidézett előrehozott választások, a szerb politikai rendszer konszolidációja lassú, még nem lezárt folyamat.[25] A kormányzó erők többször úgy hosszabbították meg mandátumukat, hogy népszerűségük idején választást kényszerítettek ki.

A szerb alkotmány szerint a parlament határozatképes, ha tagjainak fele jelen van, és döntéseit egyszerű többséggel hozza. Az alkotmányban meghatározott bizonyos döntésekhez abszolút többségre van szükség, idetartozik a kegyelmezés (párhuzamosan a köztársasági elnökkel[26]), az autonóm tartományok és önkormányzatok felhatalmazása, a mentelmi jogról való döntés, a költségvetés és zárszámadás elfogadása, a közjogi tisztségviselők megválasztása, illetve a közvetlen demokráciát, a nemzetiségi jogokat, a területi beosztást, nemzetközi szerződéseket szabályozó törvények elfogadása. Az alkotmányos törvény az alkotmány valamely rendelkezésének végrehajtására irányul, elfogadásához az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges.

Törvényjavaslatot – a kormány, a képviselők és a köztársasági elnök mellett – a jegybank és az ombudsman is benyújthat, valamint 30 000 választópolgár, illetve az autonóm tartomány parlamentje. A törvények megalkotása rohamtempóban történik: a benyújtást követő 15 napos olvasási idő elteltével, mindössze 5 nap alatt el lehet fogadni egy törvényt. Gyakori a sürgős eljárás alkalmazása (többnyire az EU-integrációra hivatkozva) és az összevont tárgyalás: 2019-ben a törvényjavaslatok 44%-át, 2020-ban 19%-át fogadták el ilyen módon.[27] A jogszabályszerkesztés színvonala alacsony, emiatt a jogszabályok is gyenge minőségűek.[28] A kormány parlamenti ellenőrzése gyenge és többnyire formális. Az autonóm szervek beszámolóit sokszor évekig meg sem tárgyalja a plénum.

A törvényjavaslatot először a házszabályban meghatározott feladatkörrel rendelkező bizottság és az Alkotmányügyi és a Törvényalkotási Bizottság vitatja meg. Majd a plenáris általános vita következik, amelynek a megszabott ideje öt óra. Ezt az illetékes bizottság szakaszonkénti (részletes) vitatja követi, ezután sor kerül az adott törvényjavaslat plenáris ülésen való részeletes vitájára is. A törvényalkotási munka tehát úgy van kialakítva, hogy annak java része bizottsági ülésen legyen lebonyolítva.[29]

A közvetlen demokrácia intézményei léteznek, bár gyakorlati szerepük alacsony. 100 000 választópolgár kezdeményezésére a parlament népszavazást rendel el, kivéve az alkotmány által felsorolt tiltott tárgyak esetén, mint nemzetközi szerződéstől való eltérés, emberi és nemzetiségi jogok, pénzügyi tárgyú törvények, költségvetés, parlament hatáskörébe utalt személyi döntések.

4. AZ ÁLLAMFŐ

A jogilag inkább ceremoniális hatáskörű, a gyakorlatban – közvetlen választása miatt is – erős köztársasági elnököt (Predsednik Republike) öt évre, legfeljebb két ciklusra választják. Az elnök a parlament és a kormány kapcsolatrendszerének „moderátora" is.[30] Jogában áll egy alkalommal visszaküldeni a parlament által elfogadott törvényt megfontolásra a törvényhozásnak, ám ha a parlament összes képviselőjének többségével újra elfogadja, alá kell írnia azt. Az aláírás és a

[24] Varga László: Szerbiai európai integrációs helyzetkép. *Európai tükör*, 2011/6, 84. o.

[25] 1990 után 1992-ben, 1993-ban, 1997-ben, 200-ben, 2003-ban, 2007-ben, 2008-ban, 2012-ben, 2014-ben, 2016-ban és 2020-ban tartottak parlamenti választásokat, ezek közül az 1997-es és 2012-es kivételével mindegyik előre hozott választás volt.

[26] A kegyelmi jogkör versengő hatásköreihez vö. a szerb alkotmány 99. cikk 12. és 112. cikk 7. pontját.

[27] EU Serbia Report 2020

[28] Džinić: cit. op. 1099. o.

[29] Szűcs Zsuzsanna: A szerb parlament működése és alkotmányos szerepe. In Erdős Csaba – Szabó Zsolt: *Törvényalkotás és alkotmánybíráskodás a Kárpát-medencében*. Gondolat, Budapest, 2020.

[30] R. Markovic: *Ustavno pravo i politicke institucije*. Beograd, 2009, 207. o.

kihirdetés (a közlöny útján) az elnök feladata, ha az alkotmány által meghatározott 15 napos határidőn belül ezt nem teszi meg, a házelnök rendeli el a kihirdetést. A parlamentet a kormány javaslatára az elnök – új választás kiírásával – feloszlathatja, és ezt köteles megtenni, ha a parlament, megalakulását követően 90 napig, vagy sikeres bizalmatlansági indítványt, illetve a kormányfő lemondását követő 30 napon belül nem tud kormányt választani.

Az elnök elmozdítása csak alkotmánysértés esetén lehetséges, erről a parlamenti képviselők egyharmadának indítványára az alkotmánybíróság dönt, ám döntését a parlament kétharmadának is jóvá kell hagynia. A köztársasági elnök jogállását (összeférhetetlenség, mentelmi jog, mandátumidő, vétó) részletesen törvény[31] szabályozza.

5. ALKOTMÁNYVÉDELEM ÉS IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS

A szerb alkotmánybíróság (Ustavni Sud) 1963-ban állt fel, amikor minden jugoszláv szocialista tagköztársaságban létrejött hasonló fórum. Normakontroll hatásköre széles: kiterjed a törvények mellett a nemzetközi szerződések és a tartományi parlamentek döntései, sőt a közhatalmat gyakorló más szervezetek, szakszervezetek, pártok, egyesületek alkotmányosságának ellenőrzésére.

Az államfő és a kormány, valamint 25 képviselő utólagos normakontrollt kezdeményezhet, valamint az alkotmánybíróság hivatalból is eljárhat ilyen esetben. Ilyen indítványt tehet továbbá bármely állami szerv, beleértve az önkormányzatokat is, valamint bármely jogi vagy természetes személy. Előzetes normakontrollt a képviselők egyharmada kérhet (ekkor az alkotmánybíróság hét napon belül jár el);

[31] Zakon o Predsedniku Republike (111/2007), amely a korábbi, 1999-ben elfogadott törvényt váltotta fel. (Megjegyzés: a lábjegyzetben hivatkozott jogszabályoknál a cím után a hivatalos lapnak azt a számát jelezzük, amelyben a törvény megjelent, összhangban a szerb jogszabály-hivatkozásokkal.)

előzetes normakontroll-eljárás után utólagosnak már nincs helye.[32] Az alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre is eljárhat. Az alkotmányellenes törvényeket a testület megsemmisítheti. Az alkotmányjogi panasz intézménye is ismert, ezt egyének nyújthatják be, amennyiben valamely hatóság egyedi döntéssel megsértette alkotmányban szavatolt emberi vagy kisebbségi jogukat.

A 15 tagú testület tagjait egyedi módon, 9 évre választják: a köztársasági elnök és a parlament öt-öt tagot választ a másik alkotmányos szerv által elé terjesztett tíz jelölt közül. További öt tagot a bírói és ügyészi szervezet által jelölt tíz főből a Legfelsőbb Semmítőszék jelöl ki. A testület maga választja soraiból az elnökét. Alkotmánybíró Szerbiában a 15 év tapasztalattal rendelkező, 40 évet betöltött jogászokból lehet. A tisztséget legfeljebb két cikluson át tölthetik be.

Az ítélkezést Szerbiában is független bíróságok végzik. Az alkotmány bíróságokról szóló része főszabályként előírja az ülnökök részvételét és a tanácsban való ítélkezést, ám törvény mindkettő alól kivételt engedhet. A bírákról szóló, 2008-ban elfogadott törvény[33] szabályozza a bírák jogállását, amely a bírói függetlenség elve alapján előírja a határozatlan időre való kinevezést, szabályozza a kinevezés feltételeit, az áthelyezést szigorú feltételekhez köti, emellett szabályozza a bírók összeférhetetlenségét, tiszteletdíjukat és nyugdíjazásukat (65 év vagy 40 év szolgálat) is. A törvény első ízben szabályozta a bírák fegyelmi felelősségét és szakmai teljesítmény-értékelésének rendszerét, ami alapján 2009-ben az összes bírói (és ügyészi) státuszt felülvizsgálták és újra megpályáztatták.

A legmagasabb bírói fórum a 2010-ben felállított Legfőbb Semmítőszék (Vrhovni Kasacioni Sud), amelynek elnökét öt évre a parlament választja. Feladatai közé tartozik – mind polgári, mind büntető, mind közigazgatási ügyekben – a bíróságok közötti eltérő joggyakorlat

[32] Szerb alkotmány 169. cikk (4) bekezdés. Ez a jogállamiság szempontjából aggályos rendelkezés, mivel így a gyakorlati alkalmazás tapasztalatai nem vehetők figyelembe a normakontroll során, Küpper: cit. op. 2015, 356. o.

[33] Zakon o Sudijama (116/2008), a korábbi jogszabály 2001-ből származik.

kiküszöbölése (jogegységi tevékenység), a rendkívüli jogorvoslatok elbírálása, szükség esetén az ügyek áthelyezése.

A 2008-as bírósági szervezeti törvény drasztikusan csökkentette a bíróságok számát: 168-ról 64-re, majd a 2013-as módosítás újra több bíróságot hozott létre. Jelenleg az alacsonyabb szinteken 66 helyi (Osnovni sud), 26 területi (Viši sud) és fellebbviteli bíróságok (Apelacioni sud, Belgrádban, Újvidéken, Nisben és Kragujevácban) működnek, ezeket illetékességi területét a bíróságok és ügyészségek székhelyéről és területéről szóló törvény[34] határozza meg. Az általános hatáskörű bíróságok mellett 44 helyi szabálysértési bíróság (Prekršajni sud), 16 kereskedelmi bíróság (Privredni sud) működik. Országos illetékességgel (és a Legfőbb Semmítőszékhez való fellebbezési lehetőséggel) egy szabálysértési fellebbviteli bíróság (három vidéki kirendeltséggel), egy kereskedelmi fellebbviteli bíróság, valamint egy közigazgatási bíróság (Upravni sud) működik, a bíróságok szervezetéről szóló törvény[35] szerint. A bírák száma 2020 végén 2703,[36] azaz alacsonyabb, mint az európai átlag. Az ügyhátralék aránya igen magas, főleg az alacsonyabb szintű bíróságokon.

A közigazgatási bíráskodás egész Jugoszláviában jelentős múltra tekinthet vissza: az egyetlen szocialista ország volt, amely (az 1957-es közigazgatási perrend, majd az 1977-es közigazgatási jogvitákat szabályozó törvény óta) ismerte ezt a jogvédelmi formát, bár nem feltétlenül külön bírósági formában, szervezetileg is elkülönítve a többi bírósági ügykörtől. A 2010-ben felállított szerb közigazgatási bíróság elsősorban versenyjogi és a szabályozó ügynökségek hatáskörébe tartozó ügyeket tárgyal, a közigazgatási jogvitáról szóló törvény[37] alapján, amely, bár a korábbi szabályozáshoz képest szélesítette a felülvizsgálható aktusok körét, még mindig nem terjed ki minden közigazgatási aktusra. A korábbi szabályozástól eltérően a közigazgatási

[34] Zakon o Sedištima I Područjima Sudova Ija Vnih Tužilašta Va (116/08)
[35] Zakon o Uredenju Sudo Va (116/08)
[36] EU Serbia Report 2020.
[37] Zakon o Upravnim Sporovima (111/2009), korábbi változatát 1996-ban fogadták el.

per főszabály szerint nyilvános. A bíróság döntései ellen a Legfőbb Semmítőszékhez lehet rendkívüli jogorvoslattal fordulni. Főszabály szerint tanácsban jár el, és csak szükség esetén tart tárgyalást. Székhelye Belgrád, de tanácsai működnek Újvidéken, Nisben és Kragujevácban.

A bírói szervezet irányítása a független Legfőbb Bírósági Tanács[38] (Visoki Savet Sudstva) feladata. A 11 tagú tanácsnak hivatalból tagja (egyben elnöke) a Legfőbb Semmítőszék elnöke, az igazságügyért felelős miniszter, a parlament igazságügyért felelős bizottságának elnöke, valamint nyolc, parlament által öt évre választott tag, közülük hat bíró (egyikük autonóm tartomány területéről), és két elismert, legalább 15 év tapasztalattal rendelkező jogász, egy ügyvéd és egy jogászprofesszor. A tanács tesz jelölést a parlament számára a bírák és ügyészek, valamint alkotmánybírók és bírósági vezetők megválasztására, emellett dönt bírák fegyelmi ügyeiben, bírák áthelyezési kérdéseiben, és a bírói helyek számáról. A parlament által megválasztott bírák hároméves határozott idejű szolgálatát követően a tanács dönt a végleges kinevezésről.

A bírósági rendszer legproblematikusabb kérdése éppen a bírák, bírósági elnökök, ügyészek és ügyészhelyettesek megválasztása, őket ugyanis – a legfőbb semmítőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez hasonlóan, az első, hároméves szolgálati időre – a parlament választja meg. A parlament befolyását az igazságszolgáltatásra a Velencei Bizottság is kifogásolta.[39] A Legfőbb Bírósági Tanács sem független a törvényhozástól: mind a 11 tagját közvetve vagy közvetlenül a parlament választja.[40] Egy másik probléma a pártatlanság nem megfelelő

[38] Zakon o Visokom Savetu Sudstva (116/08)
[39] Lásd a Velencei Bizottság 405/2006 számú véleményét.
[40] A kormány 2018 áprilisában alkotmánymódosítási javaslatot nyújtott be, amely ugyan megerősítené a bírák személyi függetlenségét, és eltörölné a próbaidőre történő kinevezést, ugyanakkor nem szüntetné meg, csak átrendezné a bíróságok feletti politikai befolyást: megszüntetné a bírók parlament általi választását, és azt az átalakított Legfelsőbb Bírósági Tanács hatáskörébe utalná. Ennek a tanácsnak öt bírák és öt parlament által (az első fordulóban háromötödös, a másodikban ötkilencedes többséggel) választott, nem feltétlenül bíró

szintje a politikai befolyás és korrupció miatt, valamint a peres ügyek elhúzódása (a két évnél tovább húzódó ügyek aránya fellebbviteli ügyekben eléri az 50%-ot). Ez utóbbi ellen a polgári eljárás 2012-es reformjával léptek fel, amely többek között főszabállyá tette az egyesbírói ítélkezést.

A szerb ügyészségi szervezet (Državno odvjetništvo), amelyet a kormány javaslatára a parlament által hat évre megválasztott Köztársasági Ügyész (legfőbb ügyész) vezet, a bíróságihoz igazodik, azzal, hogy létezik egy háborús bűncselekményeket, valamint a szervezett bűnözést vizsgáló speciális ügyészség is, ez utóbbiak által emelt vádakról a belgrádi bíróság speciális tanácsai ítélkeznek. A legfőbb ügyészség alatt négy fellebbviteli főügyészség,[41] ezek alatt 26 főügyészség és 34 ügyészség működik. Az országban összesen 786 ügyész dolgozik. A legfőbb ügyész normakontrollt is kezdeményezhet az alkotmánybíróságon.

Az ombudsmanról (Zaštitnik gra ana, am. „polgárok védelmezője") az alkotmány 138. cikke rendelkezik. A parlament által 2005-ben elfogadott ombudsmantörvény[42] nyomán, 2007 óta ötéves időszakra megválasztott, jogvégzett és legalább tízéves szakmai tapasztalattal rendelkező obmudsman a közigazgatási szervek és más közhatalmat gyakorló szervek tevékenységét kíséri figyelemmel, az alkotmányos szervek és bíróságok kivételével, az emberi és nemzetiségi jogok védelme érdekében. Az ombudsmant négy helyettes segíti, akik törvényben meghatározott speciális jogvédelmet látnak el különböző területeken, így a fogvatartottak jogai, a nemek közötti egyenlőség, a gyermekjogok, a nemzetiségi jogok és a fogyatékossággal élők jogai terén. Szerbiában az utóbbi évtizedben megjelent az egyes önkormányzatoknál, autonóm tartománynál működő, helyi ombudsmanok tisztsége is.

Bár az ombudsman mind kérelemre (ha a kérelmező kimerítette más jogorvoslati lehetőségeit, és a jogsértéstől számított egy éven belül nyújtotta be), mind hivatalból eljárhat, a szerb ombudsman hatósági jogkörrel nem rendelkezik, de bármely hatósághoz fordulhat, akár fegyelmi eljárást kezdeményezhet a jogsértő tisztviselő ellen. A köztársasági elnök, a kormány tagjai, a házelnök, az alkotmánybíróság elnöke és a közigazgatási szervek kötelesek fogadni az ombudsmant, a kérésétől számított 15 napon belül. A megkeresett szervek 60 napon belül kötelesek megadni az ombudsman által kért információt vagy adatokat.

6. A KORMÁNY SZERVEZETE ÉS MŰKÖDÉSE

A kormány (Vlada) a végrehajtó hatalom szerve, a közigazgatás irányítója. 1990 óta önálló hatalmi ág a hatalommegosztás rendszerében (1990 előtt nem is kormánynak, hanem a parlament végrehajtó tanácsának nevezték). A kormányon belül a miniszterelnök (Predsednik Vlade) erős pozíciójú, meghatározó tényező, lemondása a kormány megbízatásának megszűnését eredményezi. A miniszterelnök egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöl ki, akik az általa meghatározott szakterületek és szervek irányítását végzik, közülük az első miniszterelnök-helyettes a kormányfő tényleges helyettese. Tárca nélküli minisztereket is ki lehet nevezni. A kormány belső szerkezetét a kormányról szóló törvény[43] szabályozza. A kormánytagok és államtitkárok Szerbiában nem lehetnek egyidejűleg parlamenti képviselők.

A bizalmat a parlament az egész kormánytól vagy egyes miniszterektől is megvonhatja, a bizalmatlansági indítvány, amelyet 60 képviselő terjeszthet elő, nem konstruktív. Az indítványról a parlament

tagja lenne. Emellett a tanács minden tagjának megszűnne a mandátuma, ha a testület az első tárgyalást követő 30 napon belül nem tudna döntést hozni egy ügyben. A 11 tagú ügyészségi tanácsnak ráadásul csak négy ügyészek által választott tagja lenne. A módosítást célzó parlamenti eljárás 2020 végéig nem ment végbe. Bővebben a kérdésről lásd Beširević, Violeta: The Draft Amendments to the Serbian Constitution: Populism before Judicial Independence. *VerfBlog*, 2018/4/24.

[41] Belgrádban, Újvidéken, Nisben, és Kragujevácon.

[42] Zakon O Zaštitniku Građana (79/2005)

[43] Zakon o Vlade (55/05)

a következő ülésen, de legalább öt nap elteltével dönt. A miniszterelnök maga is felteheti a bizalmi kérdést a parlamentnek. A kormány nagy szervezetalakítási szabadsággal rendelkezik: az alkotmány szerint törvényben csak a minisztériumok számát és feladatát kell rögzíteni. Szerbiában egy racionalizálás eredményeként igyekeznek csökkenteni a minisztériumok számát, ennek eredményeként 2016–2020 között 18 minisztérium működött (korábban, 2008-ban a minisztériumok száma a 24-et is elérte, 2020-ban 21 minisztérium volt.).

A kormány jogalkotása Szerbiában mindig a törvények végrehajtását szolgálja, ennek érdekében irányelveket és más jogi aktusokat ad ki, azaz autonóm jogalkotó hatáskörrel a kormány nem rendelkezik.[44] A kormány az általa elfogadandó előterjesztések eljárásrendjét is szabályozó ügyrendje[45] szerint a kormány tagjaiból bizottságokat alakíthat. Az ügyrend betartása felett a kormány főtitkára (Generalni Seketar Vlade) őrködik, aki összehangolja a kormány-előterjesztéseket, és előkészíti a kormány üléseit. Az ügyrend szerint a kormány munkája nyilvános, ezt sajtótájékoztatók, internetes megjelenések és más telekommunikációs eszközök segítségével kell biztosítani.

A minisztériumok feladat- és hatáskörét, együttműködésük, koordinációjuk módjait, valamint az egyéb központi államigazgatási szerveket (pl. jogalkotási titkárság, statisztikai hivatal, szellemi tulajdon hivatala, állami vagyon hivatala) a minisztériumokról szóló törvény[46] szabályozza.

[44] Radosevic, Ratko: Die Verwaltngsorganisation in Serbien. In Bernd Wieser – Armin Stolz: *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Südosteuropa*. Verlag Österreich, 2016, 75. o.

[45] Poslovnik Vlade (61/2006)

[46] Zakon o Ministarstvima (44/2014)

7. A KÖZIGAZGATÁS INTÉZMÉNYRENDSZERE

A szerb közigazgatási szervezetrendszer igen bonyolult képet mutat. Az államigazgatásról szóló, 2005-ös törvény[47] (amely a korábbi, 1992-es hasonló tárgyú törvényt váltotta fel) három szervtípust különböztet meg: minisztérium, minisztériumon belüli közigazgatási szerv (integrált ügynökség) és önálló központi közigazgatási szerv (speciális szerv), mindegyiket törvényben kell felállítani, és mindegyikhez létre lehet hozni helyi dekoncentrált szerveket. A közigazgatási jogalkotás ennek nyomán hasonlóan komplex rendszert alkot: a minisztériumok mellett a központi szervek is kiadhatnak – törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás esetén – rendeleteket (pravilnik), egyedi utasításokat (naredba) és irányelveket (uputstva), ezeket a közlönyben (*Službeni glasnik republike Srbije)* ki kell hirdetni. A törvény a szervtípusok meghatározása mellett rendelkezik a közigazgatás, a közigazgatási szervek működésének alapelveiről (szakértelem, pártatlanság, politikai semlegesség, ügyfelek tisztelete, arányosság, nyilvánosság), valamint feladatairól (stratégiai tervezés, monitoring, törvények végrehajtása, hatósági felügyelet, szolgáltatások nyújtása, szakértői tevékenység).

Az integrált ügynökségek a minisztérium szoros alárendeltségében, miniszter által kinevezett igazgató (direktor) vezetésével működnek hatóságként (uprava), felügyeletként (inspektorat) vagy igazgatóságként (dorekcija), míg a fejlesztési, szakértői tevékenységet végző, speciális szervek – titkárságok (sekretarijat) vagy irodák (zavod) – önállóbbak.[48] Ezek a szervek a törvény szerint nem igényelnek folyamatos minisztériumi felügyeletet, és saját bevételeikből is gazdálkodhatnak. Vezetőjük a kormánynak beszámolással tartozó, a miniszter javaslatára a kormány által általában ötéves időtartamra kinevezett igazgató (direktor). Nemcsak az egyes ügynökségtípusok, hanem még az azonos kategórián belüli ügynökségek is gyakran eltérő mértékű önállósággal rendelkeznek, ami töredezett, nehezen átlátható és szá-

[47] Zakon o Državnoj Upravi (79/2005)

[48] Ilyen volt például a Privatizációs Ügynökség, a Kis- és Középvállalkozások Fejlesztési Ügynöksége vagy a Kereskedelmi Nyilvántartási Ügynökség.

mon kérhető, alig költséghatékony közigazgatási szerkezetet eredményez (parlamenti kontrollja pedig egyáltalán nincs), kialakulásuk és elburjánzásuk egyik oka a felelősségi viszonyok szabad alakításából és végső soron a politikai zsákmányszerzésből adódik. E szervekről nincs egységes szabályozás és hivatalos lista sem (egy 2013-as elemzés 174 ügynökséget számolt össze[49]). Közigazgatási feladattal mindezek mellett törvényben fel lehet ruházni az autonóm tartományokat, önkormányzatokat és bármely közintézményt is, azzal, hogy az átruházó szervnél marad a feladatért való felelősség.

A minisztériumok és más központi közigazgatási szervek belső szervezetét a kormány rendeletben határozza meg. Minden miniszterhez egy vagy több államtitkár (Državni sekretar) tartozik, akik megbízatása a miniszter megbízatásának időtartamára szól. A kormány a miniszter javaslatára, egy meghatározott terület felügyeletére, szakmai vezetőként, ötéves időtartamra asszisztens minisztereket (Pomoćnik ministra), valamint egy minisztériumi titkárt (Sekretar ministartstva) nevez ki, aki a minisztérium igazgatását végzi (IT, humán, pénzügyi téren). Emellett minden miniszter kinevezhet legfeljebb három különleges tanácsadót.

8. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS TERÜLETI ÉS HELYI SZINTJEI ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK

A vonatkozó kormányrendelet szerint Szerbia 29 államigazgatási körzetből[50] (Okrug) áll, amelyek dekoncentrált állami feladatokat végeznek, ezek nagyobb regionális egységekbe osztásának gondolata

[49] Agencies in Serbia Analysis and Recommendations for Reform, Usaid, 2013

[50] Ezek közül hét Vajdaságban (Észak-bácskai, Közép-bánáti, Észak-bánáti, Dél-bánáti, Nyugat-bácskai, Dél-bácskai, Szerémségi), öt Koszovóban található, a fennmaradó 17 a következő: Mačvanski, Kolubarski, Podunavski, Braničevski, Šumadijski, Pomoravski, Borski, Zaječarski, Zlatiborski, Moravički, Raški, Rasinski, Nišavski, Toplički, Pirotski, Jablanički, Pčinjski.

többször is felmerült, mindeddig eredménytelenül. A körzetek területét és székhelyét a kormány rendeletében határozza meg, élükön a kormány által kinevezett körzetvezető (Načelnik upravno okruga) áll. A körzetekben konzultatív jellegű körzeti tanács működik, amelynek tagjai a körzetvezetők és a körzet községeinek és városainak polgármesterei. Az ország emellett négy statisztikai régióra (Belgrád, Vajdaság, Sumadija és Nyugat-Szerbia, Kelet- és Dél-Szerbia – hivatalosan Koszovó az ötödik) oszlik, amelyekhez közigazgatási hatáskör nem kapcsolódik.

Az önkormányzati rendszer jóval racionalizáltabb: a helyi önkormányzatokról szóló törvény[51] szerint az országban mintegy 150 község (Opstina, 10 000 lakos fölötti település vagy több településből álló egység) 24 város (Grad, 100 000 lakos fölötti település), valamint összesen több mint 6000 település (autonóm hatáskörök nélkül) található. A számokból is látható, hogy az önkormányzás nem települési jog, a szerb önkormányzatok inkább járási jellegűek.[52] A főváros, Belgrád speciális státusszal rendelkezik, melyet törvény[53] szabályoz, szintén törvény tartalmazza az egyes községekhez tartozó települések listáját. A középszint azonban hiányzik, mindössze az autonóm tartományban és a fővárosban van kétszintű önkormányzatiság.

Az önkormányzat szervei a képviselő-testület (skupština opštine/grada), az önkormányzat elnöke (megfelel a polgármesternek, predsednik opštine/gradonacelnik), a települési tanács (opštinsko/gradsko veće) és az önkormányzati hivatal (opštinska/gradska uprava). Az önkormányzat legkevesebb 19, legfeljebb 75 (városok estén 90) tagú képviselő-testületét közvetlenül, arányos, egyfordulós rendszerben négy évre választják a helyi választópolgárok. A település elnökét (a polgármestert) azonban a testület maga választja tagjai közül. A polgármester vezeti az önkormányzat hivatalát, elnököl a képviselő-testület ülésein, képviseli az önkormányzatot. E testületek mellett a települési tanács végrehajtó szervként működik, amely a polgármester és

[51] Zakon o Lokalnoj Samoupravi (129/2007)

[52] Korhecz–Beretka: cit. op. 10. o.

[53] Zakon o Glavnom Gradu (129/2007)

a hivatal tevékenységét is felügyeli. Tagjait a polgármester javaslatára szintén a képviselő-testület választja meg. A tanács készíti elő a költségvetés tervezetét, és rendelettervezetet is beterjeszthet, és felelős az önkormányzati rendeletek végrehajtásáért. Az önkormányzat hivatala (egy egységes vagy több szakterületi hivatal[54]) dönt első fokon a hatósági ügyekben, valamint végrehajtja a feladatkörébe tartozó törvényeket (államigazgatási feladatok). Törvény által 50 000 lakos fölött több önkormányzati hivatalt is létre lehet hozni, különböző feladatkörrel. A hivatal vezetője főszabály szerint jogi végzettséggel rendelkező személy, akit pályázat alapján öt évre neveznek ki.

Az önkormányzatok a képviselő-testület által elfogadott statútummal (staut) rendelkeznek, amely a település alapvető igazgatási, pénzügyi szabályait, jelképeit szabályozza. Az önkormányzatok (alkotmány, valamint az önkormányzati törvény által meghatározott) feladat- és hatáskörébe tartozik például a területfejlesztés, helyi közlekedés, oktatás, kultúra, egészségügy, szociális ellátás, turizmus, mezőgazdaság, sport. Ezek mindhárom önkormányzattípus esetén azonosak, egyetlen különbség, hogy kommunális rendőrséget csak városi jogú település hozhat létre.

Az önkormányzat rendeletet alkot, helyi adót vethet ki, bevételeivel önállóan gazdálkodik, költségvetését (a képviselő-testület által) maga alkotja meg. Tevékenységük fölött a felügyeletet az önkormányzatokkal foglalkozó minisztérium végzi, de a törvénysértő önkormányzati határozatok ellen az ügyészség pert indíthat, a helyi statútumba ütköző határozatot bíróságon, a helyi rendeletet az alkotmánybíróságon lehet megtámadni. Az önkormányzatok saját és az állam által átengedett bevételekkel rendelkeznek. A gyakorlatban az önkormányzatok anyagi forrásai (saját bevételei) eltérőek, adminisztratív kapacitásuk alacsony fokú, elmarad az államigazgatásétól.[55]

Az önkormányzati reform lassan halad előre. 2002-ben létrejött a közigazgatási és önkormányzati minisztérium, valamint elfogadták

[54] Újvidék Városnak például jelenleg 15 hivatala van, lásd Korhecz–Beretka: cit. op. 11. o.

[55] Džinić: cit. op. 1100. o.

az önkormányzatokról szóló, valamint az autonóm tartományok hatásköreiről szóló törvényt (utóbbit 2009-ben felváltotta a Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreiről szóló törvény). A törvény 39 önkormányzati hatáskört határozott meg, azonban nem követte fiskális decentralizáció és az önkormányzati tisztviselők szakszerű felkészítése. 2007-ben új önkormányzati tárgyú törvények születtek, valamint hatályba léptek az önkormányzatok finanszírozásáról, a fővárosról szóló, és a területszervezésről szóló törvények is. Bár a 2006-os alkotmány elvben lehetővé tette az önkormányzati és autonóm tartományi tulajdon megjelenését, az erről is rendelkező, köztulajdonról szóló törvényt csak 2011-ben fogadták el. Ez rendezte az önkormányzatok által használt ingatlanok sorsát, és megerősítette az önkormányzati tulajdont.[56]

9. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS

2017. január 1-jétől új általános közigazgatási eljárási törvény[57] van hatályban Szerbiában, amely már nemcsak a közigazgatási aktusok, hanem a közigazgatási szolgáltatások és (új jogintézményként) a közigazgatási szerződések körét is szabályozza. Míg a korábbi törvény alkalmazása alóli kivételt engedő eljárások száma nagy volt, az új törvény valóban általános jelleggel szabályoz, és csak szűk körben enged kivételt alkalmazása alól.

A törvény újdonságai között szerepel a kiszámíthatóság erősítése is, amely szerint a hatóságnak a korábbi hasonló helyzetben hozott döntéseket figyelembe kell vennie (indokolt jogi várakozás védelme), valamint a jogorvoslati lehetőségek kiszélesítése (közigazgatási szerződés és szolgáltatás esetén panaszt lehet benyújtani, ha más jogor-

[56] Korhecz–Beretka: cit. op. 13. o.

[57] Zakon o Opštem Upravnom Postupku (18/2016), a korábbi törvényt 1997-ben, az azt megelőzőt 1956-ban fogadták el. Az első jugoszláv közigazgatási eljárási törvényt egyébként osztrák mintára, 1930-ban alkották.

voslat nem áll rendelkezésre). A törvényesség, arányosság, szabad bizonyítás, anyanyelvhasználat és az eljárás gazdaságossága továbbra is alapelve a közigazgatási eljárásnak. Az együttműködés megújult elve szerint a hatóságnak az eljárás során beálló jogszabály-változásokról tájékoztatnia kell az ügyfelet, és nem kérhet tőle olyan adatot, amely hivatalos nyilvántartásban megtalálható, valamint fel kell hívnia az ügyfél figyelmét arra, ha valamilyen jogát gyakorolhatja. A törvény szintén megnyitja az utat az egyablakos és az elektronikus[58] ügyintézés és kapcsolattartás előtt.

10. A KÖZIGAZGATÁSI SZEMÉLYÜGY JOGI KERETEI ÉS HUMÁNPOLITIKA

A hatályos, igen részletes (közel 200 szakaszból álló), és több végrehajtási rendelettel kiegészített szerb köztisztviselői törvényt[59] 2005-ben fogadták el, amikor az 1991-ből származó korábbi törvényt, amely még az állami alkalmazottak speciális munkaviszonyaként szabályozta a közszolgálatot, hatályon kívül helyezték. A törvény világosan elválasztja a köztisztviselőket a politikai tisztségviselőktől és a nem hivatali, hanem technikai munkakörben foglalkoztatottaktól. Tárgyi hatálya a közigazgatásban és igazságszolgáltatásban dolgozókra terjed ki, az önkormányzati és az autonóm tartományi tisztviselőkre nem. A tisztviselők illetményéről külön törvény[60] rendelkezik.

A törvény megkülönbözteti a határozott, ötéves időtartamra a kormány által kinevezett, legalább 9 éves tapasztalattal rendelkező, többnyire vezetői pozíciókat, és a határozatlan időre foglalkoztatott, kizárólag nyilvános pályázat útján felvehető tisztviselőket (nyílt és zárt közszolgálati rendszer vegyesen). A pályázati kötelezettség elle-

[58] Az elektronikus kormányzati portál, amely szerb mellett a nemzetiségek nyelvein (magyarul is) elérhető: www.euprava.gov.rs

[59] Zakon o Državnim Službenicima (79/2005)

[60] Zakon o Platama Državnih Službenika I Nameštenika (62/2006)

nére az alkalmazás tárgyában a vezetőnek komoly döntési lehetősége van: a három legjobb alkalmas jelölt közül ő választhatja ki, hogy ki tölti be a pozíciót. Nem vezetői munkakörökbe belső pályázat meghirdetése nem kötelező, azaz a kívülről bekerülés útjai nyitottak. Erre, valamint arra tekintettel, a kormánynak komoly ráhatása van a vezetői kinevezésekre, kijelenthető, hogy Szerbiában a közszolgálatben érezhető a politikai befolyás.[61]

A közszolgálati előmenetel a teljesítményértékelés függvénye, amelyet évente megvizsgálnak, ötfokozatú értékelési rendszerben. A gyakorlatban ez formalitásnak tűnik: a tisztviselők 70%-a rendre a két legjobb fokozatot éri el.[62] A foglalkoztató szervezeteknek évente humánerőforrás-tervet kell készítenie, amelyet a költségvetési tervezésnél figyelembe vesznek, ezenfelül központi stratégiai humánpolitika a közszolgálatban nincs. 2007-ben komoly illetményemelés történt a tisztviselői karban, átlagosan 41%-os mértékben, bár ezt a röviddel ezután bekövetkező pénzügyi válság miatt részben megvonások követték. Hivatalos szám a köztisztviselőkről és közalkalmazottakról nem ismert, főként a bonyolult ügynökségi struktúra miatt. Speciális, köztisztviselők képzésére szakosodott szervezet nincs, bár a csatlakozásra való felkészülés jegyében számos EU-tárgyú képzés indult. Megemlítjük, hogy a közszférában foglalkoztatottak a munka törvénykönyve hatálya alatt vannak, közalkalmazotti jogállást szabályozó törvény nincs.

[61] Džinić: cit. op. 1090. o.

[62] Džinić: cit. op. 1092. o.

11. A KÖZIGAZGATÁS HATÉKONYSÁGA ÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ HATÁSAI

A rendszerváltozást követően, jelentős késéssel, 2004-ben elindult a hat prioritást[63] átfogó közigazgatási reform, amelynek négy évre tervezett időszakát 2008-ban újabb négy évre meghosszabbították, a gyakorlati eredmények szerény mértékére tekintettel. A sikertelenség okai részben a mérhető indikátorok hiányában, részben a végrehajtásra szánt költségvetés hiányában, részben a politikai elkötelezettség és belső szervezeti motiváció hiányában keresendők.[64] 2008-ban Szerbia aláírta a Stabilitási és Társulási Megállapodást, és a kormány elfogadta a közel 800 oldal terjedelmű Nemzeti Integrációs Programot. 2017-ben létrejött az európai integrációs minisztérium, amely a csatlakozási folyamatot koordinálja a kormányon belül.

Az uniós csatlakozás Szerbiában az állam legfontosabb, alternatíva nélküli törekvése. Ennek egyik legfontosabb feltétele a jogállamiság erősítése, a bírósági rendszer reformja, a politikai rendszer stabilizálása, valamint a közigazgatás szervezetének, függetlenségének és hatékonyságának fejlesztése. Az irány jó, de a közigazgatási reformfolyamat egyenlőtlen, formális (az eljárásokra koncentráló) és lassú, a hatásvizsgálatok szerepe nagyon csekély. Eredmények a formális struktúrák és szabályok megalkotásában mutatkoznak, a közigazgatási kultúra azonban nehezen lép túl a szocialista és miloševići nehéz örökségen.

[63] Decentralizáció, Fiskális decentralizáció, Professzionális közszolgálat, Új szervezési és vezetési keret, Információs technológiák bevezetése, Közigazgatás ellenőrzése.

[64] Džinić: cit. op. 1079. o.

3. Kelet-Európa

BELARUSZ

Hivatalos neve (magyarul)	Belarusz Köztársaság
Hivatalos neve (helyi nyelven és írással)	fehéroroszul: Рэспубліка Беларусь; oroszul: Республика Беларусь
Terület (km²)	207 600
Főváros	Minszk
Lakosságszám	9 448 203
Hivatalos nyelv	fehérorosz, orosz
Pénznem	belarusz rubel (BYR)
Egy főre eső GDP (USD) [nominális]	6663,3 (consant 2010: 6678,5)

1. KÖZJOGTÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK

Az önálló belorusz (magyar kifejezéssel: fehérorosz) államiság létrejöttét hosszú és bonyolult állam- és nemzetépítési folyamat előzte meg. A mai Belarusz ugyanis olyan terület volt, amely az erősebb szomszédjai szorításában élt, illetve sokszor az erősebb környékbeli államok peremvidéke volt. Ez a tény nemcsak a számtalan háborút, belviszályt és más jellegű tragédiát okozott a helyi lakosságnak, hanem kihatott az identitására is, illetve komoly mértékben lelassította a fehérorosz nemzetépítési folyamatot.

A modern néprajz és nyelvtudomány a fehéroroszokat a keleti szláv népekhez sorolja, de a történelem során kulturálisan és részben nyelvileg a nyugati szlávokhoz tartozó lengyelek is hatottak rájuk. A régészeti leletek szerint a különböző keleti szláv törzsek már a Kr. u. 6. században jelen voltak a térségben, ahol a 11. századra összeolvadtak a különböző balti népekkel. A kora középkori törzsek közül különösen a krivicsek neve említendő, mert a belorusz nemzeti ébredés időszakában felmerült, hogy ezt a kifejezést kellene használni a belorusz lakosság megjelölésére.[1]

A helyi szláv lakosságot azonban nemcsak a balti népek oldaláról érték hatások, hanem a délebbre fekvő szláv törzsek felől is. A térség fejlődésében főleg Polock város és részben az óorosz Szmolenszk játszott fontos szerepet, mindkét város a 10. században a Kijevi Rusz részévé vált. Valószínűleg ebben az időszakban jött létre a helyi lakosság óorosz (rusz) önazonossága, illetve annak alapjai. Legalábbis erre utalnak a 13. századi források, amelyek a mai Fehéroroszország területét már Ruszként emlegettek. A kijevi óorosz államiság korszaka éppen akkor véget is ért, mégpedig a mongol–tatár hódítók támadása következtében. A mongol–tatár iga azonban már nem terjedt ki a belorusz területekre, amelyek fokozatosan az éppen akkor formálódó litván fejedelemség vonzáskörébe kerültek. Ezzel elkezdődött a belorusz történelem litván korszaka, amely sok tekintetben az orosztól és

[1] Szemusin, Dmitrij: *Belorusszia rövid története*. MRI, Budapest, 1996. 13. o. Ezt a koncepciót főleg a 20. század eleji antikommunista körök támogatták.

ukrántól eltérő fejlődési pályára állította az egész térséget, amelyet a krónikák egyre gyakrabban úgy emlegettek, mint a Fehér Ruszt (azaz Fehéroroszországot). Az államalapító litvánok akkor még pogányok voltak, de a Fehér Rusz lakói már a pravoszláv (ortodox) valláshoz tartoztak, és komoly városi központokkal rendelkeztek. A Litván Nagyfejedelemség tehát nem volt egyszerűen csak litván etnikai képződmény, sokkal inkább valamiféle litván–fehérorosz szimbiózis valósult meg a keretein belül. Ez megnyilvánult egyrészt abban, hogy a hivatali ügyvitel és általában az írásbeliség nyelve az óorosz nyelv helyi változata volt, amelyhez a cirill betűírást használták. A szimbiózis még a fejedelmek titulusaiban is megnyilvánult. A litván Gediminas fejedelem például felvette a „Rex Lithoanorum et multorum Ruthenorum" címet. A lengyelek és litvánok a helyi szláv ortodox lakosságot többnyire orosznak vagy latinosan ruténnek, illetve ruszinnak tekintették. De ez a fogalom nem volt azonos a moszkvai oroszokkal vagy a galíciai vagy kárpátaljai ruszinokkal.[2]

A következő jellemző periódus a lengyel és litván állam egymáshoz való közeledésével, majd egyesülésével vette kezdetét a 15. században, azután kifejlődött a 16. században, amikor az 1568. évi lublini unió révén végleg létrejött a lengyel–litván államszövetség. Abban a két fél megőrizte nagyfokú autonómiáját. Az uralkodó címe pedig a „Lengyelország királya, Litvánia és Oroszország nagyfejedelme" lett. Oroszországon itt viszont az államszövetség beloruszok és ukránok lakta területeit kell érteni, és nem a távoli Moszkvai Nagyfejedelemséget, azaz Moszkóviát. Ebben az időszakban elkezdődött a nagyszámú litvániai litván és belorusz nemesség jogi és kulturális, majd nyelvi polonizálása (lengyelesítése). A katolicizmus terjedésével még egy hosszú ideig ható törésvonal jelent meg a térségben – a lengyel és ellengyelesedett római katolikusok, továbbá a Róma fennhatóságát elismerő ortodoxok (azaz uniátusok) és a hagyományos ortodox pravoszlávok közötti feszültségek.[3]

[2] Uo. 7–17. o.
[3] Uo. 19–22. o.

A 18. században a lengyel–litván államszövetség megszűnése, illetve felosztása során a belorusz területek a cári Oroszország hatalma alá kerültek, ahol nem élveztek külön autonómiát, és fokozatosan elkezdődött a térség városainak és szellemi életének kulturális oroszosodása. A lengyel–belorusz kötődések nem szűntek meg, különösen a római és görög katolikus beloruszok és a helyi kisnemesség körében, de gyengültek. A lengyelek 19. századi oroszellenes szabadságharcai visszhangra találtak az előbb említett fehéroroszországi rétegek körében, de a nagy szegénységben élő széles népi rétegeket egyre kevésbé érintették meg. Annál is kevésbé, mert a cári kormányzat éppen ezek a felkelések miatt az 1860-as években jobb feltételekkel szabadított fel fehéroroszországi parasztokat a jobbágysorból, mint a birodalom belsejében élő orosz jobbágyokat.[4] I. Miklós cár 1840-ben meg is tiltotta a Belorusszia (Fehéroroszország) kifejezés hivatalos használatát, a hatóságok ahelyett inkább a Nyugat-Oroszország kifejezést preferálták.[5]

A belorusz nép, nyelv és kultúra sajátosságait ebben az időszakban inkább a helyi lengyel és ellengyelesedett belorusz nemesi értelmiség karolta fel. Ők voltak az elsők, akik írásban elkezdték használni a születőben lévő belorusz irodalmi nyelvet, amely alapjául a minszki nyelvjárást választották.[6] Az oroszországi tudományos közvélemény azonban csak 1904-ben ismerte el az önálló belorusz nyelv létezését, nyelvtani összefoglalója 1918-ban látta meg a napvilágot.[7] Abban az időben egyébként már léteztek önálló belorusz identitású politikai pártok és egyesületek, igaz, nem volt túl nagy befolyásuk a helyi lakosság nemzeti gondolkodására. Azt sokkal inkább a szegénység és földkérdés foglalkoztatta. Erős belorusz függetlenségi mozgalomról 1918 előtt nem lehet beszélni – a többnyire szocialista, nacionalista és részben kereszténydemokrata indíttatású, értelmiségi tagságú belorusz politikai pártok és csoportosulások akkor főleg az Orosz Birodalom föderalizálását szorgalmazták, és nem a függetlenséget.

[4] Uo. 40–41. o.

[5] Szemusin, Dmitrij: *Belorusszia rövid története*. Magyar Ruszisztikai Intézet, Budapest, 1996.

[6] Uo. 36–37. o.

[7] Uo. 38. o.

Az 1917-es oroszországi forradalom során, a belorusz nemzeti törekvések képviseletére 1917 nyarán megalakult a Belorusz Szervezetek Központi Tanácsa, amely széles körű autonómiát követelt a térségnek, amelyet aztán kormányként e testület irányított volna. Természetesen a viszonylag komoly támogatottsággal rendelkező bolsevikok is egyre aktívabbak lettek. A belorusz államiság tradícióinak szempontjából kulcsfontosságú eseményre 1918 márciusában került sor, amikor a terület a német megszállás alatt állt. A németek ugyanis – összhangban a saját, az Oroszország felosztására irányuló terveivel – megengedték a belorusz érzelmű politikai erőknek, hogy kikiáltsák a Belorusz Népköztársaságot (Беларуская Народная Рэспубліка), amely nemsokára kivált Szovjet-Oroszországból. Ekkor született a belorusz nemzeti állami szimbolika is – a piros csíkkal kettészelt fehér zászló és a Litván Nagyfejedelemség régi címeréből átvett „Pahonja", azaz a vörös mezőben szökellő lovas. A nemzeti tábor a mai napig ezeket a szimbólumokat tekinti a belorusz nemzeti jelképeknek.[8]

Az első Belorusz Népköztársaság csak néhány hónapon át létezett, és meglehetősen képlékeny államalakulat volt, amely léte alapvetően a németektől függött. Az első komolyabb belorusz iskolaépítési hullám is igazából a német megszállókhoz kötődött. 1917 végén már 1300 ilyen iskola működött, és 73 000 gyerek tanult azokban.[9] A Népköztársaság sorsát végül a németek katonai veresége pecsételte meg. A kormány mögött álló politikusoknak azonban 1919-ben sikerült visszatérni Minszkbe, és ismét kikiáltani az immár második Belorusz Népköztársaságot, amely főleg az újjászületű Lengyelországgal ápolt szövetségesi viszonyt. A lengyel–szovjet háború kimenetele és az 1920. évi rigai béke végül sikertelenné tette ezt a második – egyébként szintén erőtlen – próbálkozást is.

[8] Uo. 50. o.

[9] Rudling, Per Anders: *The Rise and Fall of Belorussian Nationalism 1906–1931*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2014, 202. o.

Közben a helyi lakosság etnikai-vallási sokszínűségét megtestesítő, de egyébként Moszkvából irányított bolsevikok sem tétlenkedtek az államépítés terén. Először Nyugati Kommuna néven próbálkoztak, utána 1919 elején létrehozták a Belorusz Szovjet Szocialista Köztársaságot, majd néhány hónappal később ebből a Litván–Belorusz Szovjet Szocialista Köztársaságot (rövidítve: Litbel). Az utóbbi székhelye Vilniusban volt, a kormányfője pedig egy litván elvtárs. Az utóbbi kísérlet azonban nem bizonyult sikeresnek, még a bolsevikok között is viszályt szított, és 1919 augusztusában vége is lett. Ezután a fehérorosz területek szemtanúi lettek a függetlenné vált Lengyelország és a forradalmat exportálni akaró Szovjet-Oroszország küzdelmének, amely végén megszületett a két országot elválasztó Curzon-vonal és a már említett rigai béke. Ez a fejlemény két évtizedre konzerválta a beloruszok által lakott területek kettéosztását. A térség nyugati része a lengyel államhoz került (kb. 62 000 km² 3,2 millió lakossal), ahol nem élvezett semmilyen autonómiát, a keleti részén, amelyhez az olyan (inkább orosz többségű) városok is kerültek, mint Gomel, Mogiljov és Vityebszk (kb. 110 000 km² 4,2 millió lakos), pedig újjáéledt az immár második Belorusz Szovjet Szocialista Köztársaság (Беларуская Савецкая Сацыялістычная Рэспубліка).[10] Fővárosa Minszk lett, amely ezáltal vált a belorusz nemzetépítés központjává.

A modern belorusz államiság emiatt a Szovjetunió keretei között született. A folyamaton sokat lendített a belorusszifikációs politika, amelyet Moszkva folytatott a térségben, miközben az 1920-as években más nemzetiségek (főleg a lengyelek, litvánok és zsidók) jogait is igyekeztek tiszteletben tartani. Ezekben az években a belorusz lett a hivatalos és oktatási nyelv, a szovjet kormányzati szerveken kívül 1928-ban megalakult a Belorusz Tudományos Akadémia, létrejött a Nemzeti Színház, és a minszki pedagógia főiskolából megszületett az állami egyetem.[11] A belorusz nemzeti szempontból pozitív és ígéretes

[10] Szemusin, Dmitrij: cit. op. 62 és 70. o.

[11] Uo. 70–71. o. Érdekes, hogy ebben az időszakban a köztársaságban csak az oroszoknak nem volt saját nyelvű felsőfokú intézménye, a beloruszoknak, lengyeleknek és zsidóknak igen.

tendencia azonban az évtized végén megváltozott, és a sztálini fordulat után – a belorusz keretek formális megtartása mellett – ismét elkezdődött az oroszosítás. Ennek nem voltak elsődlegesen orosz nemzeti céljai, inkább a Sztálin által elindított nagy gazdasági-társadalmi átalakulással függött össze. 1931 előtt azonban valóban megteremtődött az a belorusz nemzeti infrastruktúra, amely lehetővé tette a belorusz identitásforma tartós fennmaradását. A két évtized határán például már az iskolák 94%-ában belorusz nyelven folyt az oktatás, mindez olyan országban, ahol a cárizmus idején hivatalosan egy iskolában sem. Ebben az időszakban született meg az a történeti narratíva, amely a szovjet korszak végéig meghatározta a belorusz történelem oktatását. Ez a narratíva egyenes vonalat látta a kora középkori Polocki Fejedelemség, aztán a döntően beloruszok által lakott és uralt Litván Nagyfejedelemség, valamint a lengyel–belarusz Vincent Kalinoŭski 19. századi felkelése között. Innen mintha egyenes út vezetett volna a Szovjet Belorusszia megszületéséhez.[12]

A keleti és nyugati belorusz területek egyesítésére a Molotov–Ribbentrop-paktum következtében a második világháború elején került sor. A hivatalos egyesülésre 1939. október 28-án került sor, azonban a két országrész közötti határok még fél évig zárva maradtak. 1941-ben a német megszállók a területet „Fehérrutén Generalbezirket" Litvániával, Lettországgal és Észtországgal együtt az Ostland provinciához csatolták, amelynek Riga volt a székhelye. A második világháború után a térségben komoly iparosítás indult, katonai létesítmények létesültek, és sok szovjet katona állomásozott itt. 1945-ben Belorusz (Ukrajnával együtt) megkapta az önálló az ENSZ-tagságot. Ez azzal is együtt járt, hogy Minszkben egészen a rendszerváltásig létezett egy külön tagállami külügyminisztérium, amelyet azonban a moszkvai központból irányítottak. A háború következtében jelentősen átala-

[12] A szovjet belorusz nemzetépítés meghatározó 15 évével nagyon plasztikusan foglalkozik a svéd kutató, Per Anders Rudling: *The Rise and Fall of Belorussian Nationalism 1906–1931* című könyve. A folyamatról lásd még Szamorukov, Makszim: Kto i kogda pridumal belorusszov? Recenzija na knigu „Vzlet i padenije belorusskovo nacionalizma". Moszkva, Moszkovszkij centr Karnegi, 2020. május 5.

kult a térség etnikai jellege. Majdnem teljesen eltűnt a nácik által legyilkolt zsidó lakosság, amely korábban meghatározó volt sok városban, a háború és a lakosságcserék következtében lecsökkent a lengyelek, illetve megnőtt az üres helyekre érkezett oroszok száma.[13]

Az 1980-as években megalakult a nagyobb önállóságot, majd a nemzeti függetlenséget követelő Belorusz Nemzeti Front, de az – együtt a többi hasonló szervezettel – nagyjából csak a lakosság egynegyedét volt képes megszólítani. A többség inkább kivárt, és nem törekedett a Szovjetunióból való kiválásra. A Szovjetunió jövőjéről tartott össz-szovjet népszavazáson, 1991 márciusában a szavazók 68,8%-a támogatta a szovjet elnök, Gorbacsov javaslatait. Az elszakadási folyamatot váratlanul felgyorsította az 1991. augusztusi államcsínykísérlet, amely éppen a Szovjetuniót volt hivatott megmenteni: a megrémült szovjetpárti kommunisták és technokraták 1991. augusztus 19-én kikiáltották a parlamentben a belorusz függetlenséget. Ezt követően a parlament döntött az új – most már nemzetinek számító – szimbólumokról, és egy új, demokratikus ellenzéki házelnököt választott, Stanislaŭ Šuškevičet, aki aztán képviselte az országát a Szovjetunió sorsát megpecsételő 1991. december 7–8-i orosz–ukrán–belorusz tagállami vezetői csúcstalálkozón, amelyre éppen Belarusz területén került sor. 1991 decemberében Belarusz független állam lett, amit a lakosság passzívan fogadott.[14]

Összegezve megállapítható, hogy a mai Belaruszban három egymást keresztező nemzeti történeti diskurzus létezik a belorusz államiság gyökereiről. A „nyugatos" narratíva a beloruszokat a Litván Nagyfejedelemség utódainak tartja. Az „oroszos" narratíva az oroszok, ukránok és beloruszok közös gyökereit és ortodox kötődéseit hangsúlyozza. A harmadik narratíva, amelyet „kreolnak" is lehet nevezni, nem látja ellentmondást a belorusz identitást és az orosz nyelvűség között. Ez a megközelítés egyaránt elutasítja a nyugatos és orosz birodalmi diskurzust, de nem tagadja a beloruszok „kelet-európaiságát" és

[13] Szmusin, Dmitrij: cit. op. 79–88. o.

[14] Zalesny, Jacek: *System konstytucyjny Białorusi*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2011. 8–10. o.

ortodox mivoltát. Az államfő által preferált megközelítés vállalja a szovjet örökséget is.[15]

Az 1917-es forradalmat követő polgárháborús években még nem született önálló belorusz alkotmány. Erre csak a szovjet érában került sor – 1991 előtt összesen négy belorusz alkotmány született. A rendszerváltás idején az ún. brezsnyevi alkotmány volt hatályban, amely 1978-ban született. A független és demokratikus Belorusszia új komplex alkotmányát 1994-ben fogadták el, március 15-e azóta is állami ünnep. A mai szövege azonban jelentősen eltér az eredetitől, 1996-ban és 2004-ben megtartott népszavazások következtében ugyanis jelentősen módosult a tartalma. Ezek a módosítások már az Alekszandr Lukašenka, az első belorusz elnök idejére estek, és az ő elképzeléseit tükrözték.

Az 1994. évi alkotmány egyik legfőbb újítása az volt, hogy beloruszok is létrehozták a köztársasági elnöki tisztséget, amely – a posztszovjet térségben némileg szokatlan módon – mindaddig nem létezett a belorusz közjogi rendszerben. A törvényhozás feladata az új alkotmány értelmében továbbra is a Legfelsőbb Tanácsra hárult, amelynek 260 képviselője volt, akik egy kamarában üléseztek. A választási ciklus ötéves volt.[16]

Az első államfőválasztásokra körülbelül három hónappal az alkotmány elfogadása után került sor, ezen a 39 éves Alekszandr Lukašenka győzött. Elnökké válása után Lukašenka nyílt konfliktusba került a törvényhozással, amely próbálta megvédeni a parlamentáris kormányformát az elnök prezidenciális reformterveivel szemben. Az államfő saját pozícióját akarta megerősíteni a végrehajtó hatalmon belül, a küzdelemben pedig egyaránt kihasználta a népszavazás intézményét, valamint a lakosságnak a szovjet korszak utáni nosztalgiáját és a kapitalizmussal szemben érzett ellenérzéseit, illetve félelmeit. Az új elnök által kiírt első népszavazásra 1995-ben került sor.[17] Bár az

[15] Lásd Joffe, Grigorij: *Avtoritarizm bez oligarchii*. Moszkva, Moszkovszkij centr Karnegi, 2020.

[16] A folyamatról lásd Zalesny, Jacek: cit. op. 12–14. o.

[17] Az elnök által kezdeményezett népszavazás, amelynek fő célja az államfő népszerűségének és a társadalmi beágyazottságának a növelése volt, nagy többséggel eltörölte a nemzeti alapú belorusz állami jelképeket, és helyükre visszahozta a némileg módosított szovjet szimbólumokat. Ezenkívül a belorusz lakosság

alkotmány szerint az alkotmánymódosítás egyértelműen a Legfelsőbb Tanács kompetenciája lett volna, mégis a népszavazáson született az alkotmánymódosítás a második, államszervezeti témájú népszavazás során, 1996-ban. A népszavazáson kieszközölt alkotmánymódosítás következtében teljesen átalakult a belorusz törvényhozás szerkezete, és a közjogi rendszerben komolyan megerősödött az államfői hatalom. Fokozatosan az elnökkel szembeszegülő Alkotmánybíróság szerepe is marginalizálódni kezdett. A 2004. évi népszavazás is a közjogi kérdésről szólt – nevezetesen annak a korlátozásnak az eltörléséről, miszerint egy személy csak kétszer lehet egymás után államfő.[18] Ezáltal tulajdonképpen megnyílt az út az élethossziglani elnökség irányában, Alekszandr Lukašenka pedig azóta is államfő.[19]

A regnáló elnök azóta is több tüntetéshullámot és politikai krízist élt túl. Ezek rendszerint a választásokat követik, amelyeken a hatalom rendre „túlnyeri magát". Legutóbb 2020-ban került sor ilyen eseménysorozatra. Az elégedetlenség lecsillapítása és az orosz szövetségesek megnyugtatása érdekében Lukašenka új alkotmány elfogadását is megígérte, amelyről elvben 2022-ben kellene népszavazást tartani. Addig is, az elnök az alkotmányban nem szabályozott, először 1996-ban összehívott Összbelorusz Népgyűlés nevű testületre próbál támaszkodni, amely körülbelül 2500 hozzá lojális aktivistából, hivatalnokból és egyéb közéleti személyiségből áll. Ezt a szervet hagyomány alapján nagyjából ötévente hívják össze, és eddig már hat alkalommal ült össze (1996, 2001, 2006, 2010, 2016, 2021). Csak két napig ülésezik, de az előkészítése több hónapot veszi igénybe. A delegátusokat régióként hívják össze, úgy, hogy az összes hatalmi ágat, továbbá a termelő, üzleti, egészségügyi, tudományos és kulturális szférát is képviseljék. A diplomáciai testület és a külhoni beloruszok képviselői is jelen szoktak lenni.[20] Az egész konstrukció a szovjet korszakra emlékeztet. A legutóbb meghívott ellenzéki pártok nem jöttek el az ülésre. Az elnök viszont az új alkotmányról is itt beszélt hozzávetőlegesen négyórás beszédében, sőt a Népgyűlés már jóvá is hagyta egy alkotmány-előkészítő bizottság létrejöttét. Ez nem is meglepő, mert az államfő most már az alkotmányos szinten is nevesíteni szeretné ezt az ernyőjellegű szervet, miközben az elnöki rendszert sem szeretné felszámolni.[21]

többsége által használt orosz nyelvet megerősítette a hivatalos státusában, ami fontos és előremutató gesztus volt az Oroszországgal való integráció területén. Lásd Zalesny, Jacek: cit. op. 12–14. o.

[18] Srajbman, Artyem: *Fenomen belorusszkoj goszudarsztvennoszty*. Moszkva, Moszkovszkij centr Karnegi, 2017. június 10.

[19] Minden választáson akadt kihívója. 2001-ben az ellenzék egy szakszervezeti vezető személyében még ki tudott állítani egységes jelöltet, aki azonban alulmaradt. 2006-ban két demokratikus ellenzéki jelölt indult a regnáló elnökkel szemben, sikertelenül. 2010-ben viszont már kilenc alternatív kihívója akadt az elnöknek, ennek a létszámnak megfelelő esélyekkel. 2015-ben megint csak egy ellenjelölt volt. Srajbman, Artyem: *Fenomen belorusszkoj goszudarsztvennoszty*. Moszkva, Moszkovszkij centr Karnegi, 2017. június 10.

2. AZ ALKOTMÁNY ÁLLAMFILOZÓFIÁJA, A KORMÁNYZÁSSAL ÉS A KÖZIGAZGATÁSSAL KAPCSOLATOS ALKOTMÁNYOS ALAPELVEK

A hatályos belorusz alkotmány a Belorusz Köztársaság (Рэспубліка Беларусь) népének nevében született, és hivatalosan a belorusz államot egységes, demokratikus, szociális jogállamként definiálja, amelyben érvényesül a hatalommegosztás elve. Nemcsak az ásványi kincseket, vizeket és erdőket, hanem a mezőgazdasági földeket is az állami tulajdonnak deklarálja. Az állam egyaránt elismeri az állami és magántulajdont, ugyanakkor igyekszik elősegíteni a szövetkezést, a dolgozóknak pedig azt ígéri, hogy részt vehetnek a vállalatok irányításában. Ezeken a rendelkezéseken egyaránt érződik a rendszerváltás politikai gondolkodásának szellemisége, illetve a szovjet jogi hagyományok is. Újdonság az, hogy az alkotmány két fontos állami célt is megfogalmaz – Belorusszia semlegességét és atommentes jellegét.

[20] https://www.belarus.by/ru/government/all-belarusian-peoples-congress

[21] Shraibman, Artyom: *Is Lukashenko Really Ready to Reform Belarus?* 16. 02. 2021. https://carnegie.ru/commentary/83882

Az említett két cél szorosan összefügg Belarusz tragikus 20. századi történetével. Az atommentes jelleg deklarálása reakció az 1986. évi csernobili balesetre, amely a belorusz átalakulás (peresztrojka) meghatározó eseménye volt. A semlegesség pedig mélyen gyökerezett a belorusz társadalom pacifista jellegében, amely egyrészt következménye volt a második világháborús apokalipszisnek, másrészt a korábbi megszállásoknak és háborúknak. Csak a második világháború következtében meghalt majdnem minden negyedik lakosa. Ennek tükrében nem meglepő, hogy a béke a belorusz lakosság számára a legfontosabb érték, amelyet semmilyen más érték vagy érdek nem képes felülírni. A „Csak ne legyen háború" mondat gyakorlatilag meghatározza az egész belorusz politikai és társadalmi mentalitást.[22] Mindez még a belorusz himnuszban is megnyilvánul, amely a következő szófordulattal kezdődik: „Mi, beloruszok, békés emberek..."[23]

Az alkotmány külön részt szentel a választási rendszernek. Az aktív választójoggal a legalább 18 éves belorusz állampolgárok rendelkeznek, az alsóházi képviselők azonban csak legalább 21 éves személyek lehetnek. A jelölés jogával a társadalmi szervezetek, munkakollektívák és az állampolgárok rendelkeznek. Az alkotmány itt egyáltalán nem említi a pártokat, amelyek ugyan léteznek Belorussziában, de egyre kisebb a szerepük az állam politikai életében. A képviselők döntő többsége nem is kötődik hozzájuk. Egyébként az alkotmány deklarálja a legfontosabb választójogi elveket – azaz a választások titkosságát, illetve az általános, egyenlő és közvetlen választójogot. A szovjet korszak egyik jellemző közjogi vonása, a képviselők visszahívhatóságának az intézménye is benne van az alkotmányban, ami komoly eszköz lehet a hatalom kezében az engedetlen képviselőkkel szemben. A visszahívást az adott kerületben élő állampolgárok 20%-a kezdeményezheti, és a választásokra vonatkozó szabályok szerint kell lebonyolítani. A belorusz alkotmány nem deklarálja a kötött mandátum tilalmát, és nem említi a szabad mandátumot.

[22] Dyńko, Andrej: Bělorusko dnes a zítra. In Ancipienka, Aleś – Akudovič, Valancin: *Neznámé Bělorusko*. Dokořán – Člověk v tísni, 2005, 169. o.
[23] Uo. 170. o.

Az alkotmány komoly figyelmet szentel a népszavazás intézményének, amely Belaruszban az elnöki hatalom megerősítésének egyik fontos eszköze volt. Az országos népszavazást az államfő kezdeményezheti saját akaratból, de a törvényhozás mindkét háza is javasolhatja neki a referendum kiírását. Az állampolgárok is kezdeményezhetnek országos népszavazást, de ahhoz legalább 450 000 választópolgár támogató aláírása szükséges úgy, hogy minden megyében és a fővárosban legalább 30 000 jogosult fő ír alá egy ilyen petíciót.[24]

3. A PARLAMENT

Az 1990-es évek elején Belorusszia egykamarás törvényhozással rendelkezett, amelyet a szovjet közjogi hagyományoknak megfelelően a Legfelsőbb Tanácsnak hívtak. Az 1994. évi, azóta többször módosított alkotmány vezette be a kétkamarás rendszert. A népképviseleti és törvényhozó hatalom szerveként működő parlament neve Nemzetgyűlés (Нацыянальны сход Рэспублікі Беларусь) lett. Ez a későbbi reformok során sem változott meg. Csak a felsőház szerepét betöltő Szenátus neve később a Köztársaság Tanácsára (Савет Рэспублікі) módosult. Az utóbbi szerv a területi érdekek képviseletére hivatott. Ez azzal is együtt jár, hogy itt nem érvényesül a közvetlen választás elve. Minden megye és Minszk főváros 8-8 mandátumra jogosult ebben a testületben. E helyek betöltéséről titkos szavazással az adott megyében, illetve fővárosban működő összes helyi tanács képviselőinek gyűlésén döntenek. A Köztársaság Tanácsának maradék 8 tagját pedig az államfő nevezi ki.[25]

[24] Részletesebben lásd Zalesny, Jacek: cit. op. 7–79. o.
[25] Eredetileg minden megyének és a fővárosnak 9-9 hely járt ebben a testületben, azzal, hogy 6-6 szenátorról a helyi tanácsi képviselők gyűlésén kellett dönteni, 3-3 szenátort pedig az államfő nevezte ki. Ezenkívül a korábbi államfők is az életük végéig szenátorok lettek (volna), kivéve, ha elutasították (volna) ezt a lehetőséget. A 2004. évi alkotmánymódosítás viszont megváltoztatta a rendszert.

A politikai élet legfőbb színtere elvben az alsó kamara, Képviselőház (Палата Прадстаўнікоў), amelynek 110 tagját az általános, szabad, egyenlő, közvetlen választójog alapján titkos szavazással kell megválasztani. Az aktív választójoggal minden legalább 18 éves belorusz állampolgár rendelkezik. A passzív választójog már a 21 éves minimális korhatárhoz van kötve. A Köztársaság Tanácsában szigorúbb előírások érvényesülnek – itt a passzív választójog 30 éves korhatárhoz és az ötéves helyben lakási cenzushoz van kötve az adott megyében vagy a fővárosban. A választások egy időben történnek, a két kamara mandátuma tehát gyakorlatilag egymáshoz kötött. A választási ciklus négyéves, ettől csak a háború idején lehet eltérni. Senki sem lehet egyidejűleg tagja mindkét kamarának, a képviselők viszont lehetnek kormánytagok. A Köztársasági Tanács tagjainak nincs ez a lehetősége. Mindkét kamara évente legalább két rendes ülésszakot tart, amelyek október 2-án, illetve április 2-án kezdődnek. Rendkívüli ülésszakra is van lehetőség – ezeket az elnöki rendelettel lehet összehívni. De a törvényhozók kétharmada is kezdeményezheti egy ilyen ülés megtartását.

Mindkét kamarát fel lehet idő előtt is oszlatni. Mindkét kamarát akkor oszlathatja fel, ha az Alkotmánybíróság megállapította az általuk elkövetett rendszeres és súlyos alkotmánysértést. A Képviselőházat az államfő akkor is fel tudja oszlatni, ha az nem szavazta meg a bizalmat a kormánynak, illetve bizalmatlanságot szavazott neki és a kormányalakítási eljárás során akkor, amikor a testület kétszer nem szavazta meg bizalmat az államfő által kormányfőnek jelölt személynek. Tehát ez a rendelkezés is erősíti a prezidenciális rendszer elemeit, hiszen semmi rugalmasságra és újbóli próbálkozásra nem készteti az elnököt. Igaz, hogy a kormánynak képviselőházi bizalommal is kell rendelkezni, de a képviselők a bizalom megtagadása esetén új választásokat kockáztatnak.

A két kamara nem rendelkezik azonos jogállással és hatáskörökkel. A jogalkotási folyamat a Képviselőházban kezdődik. A törvénykezdeményezés jogával Belorussziában rendelkezik az államfő, a mindkét törvényhozási kamara tagjai, kormány, illetve az 50 000 állampolgár. Az utóbbi esetben a kezdeményezést a Képviselőházban kell benyújtani. Az alkotmánymódosítást viszont csak az államfő és legalább 150 000 állampolgár kezdeményezheti. Az alkotmánymódosítás elfogadása alapvetően a Nemzetgyűlés hatáskörébe tartozik, és mindkét kamarában kétharmados többség kell hozzá. Ugyanakkor az alkotmány módosításáról és kiegészítéséről a népszavazás során is lehet dönteni, ilyenkor viszont a módosítás jóváhagyásához a választásra jogosult polgárok több mint a fele szükséges. Az alkotmány kiemelt fejezeteiről pedig mindenképpen népszavazáson kell dönteni. Az alkotmány alapvető rendelkezéseiről, továbbá a „Személyiség, társadalom, állam" címet viselő alapjogi tematikájú II. fejezetéről és az államszervezettel foglalkozó nagy fejezetről van szó. Természetesen az alkotmánymódosítással foglalkozó részek is idetartoznak.[26]

A költségvetési vonatkozású, illetve kihatású javaslatokat csak az államfő, illetve az általa megbízott kormány egyetértésével lehet benyújtani. Bármelyik törvényjavaslatot először a Képviselőház tárgyalja meg, és csak utána a Köztársaság Tanácsa. A jóváhagyásukhoz mindkét kamarában az összes képviselő több mint a felének támogatása szükséges. Azaz a jogalkotáshoz mindig szükséges abszolút többség. Az ülések határozatképességéhez pedig a képviselők kétharmadának a jelenléte szükséges. A Köztársaság Tanácsának alapesetben 20 nap áll rendelkezésre a törvényjavaslat megvitatására – ha ezen belül nem hoz döntést, akkor a Képviselőház által már megszavazott törvényt elfogadottnak kell tekinteni. Az elutasító döntés esetében a két kamara egyeztető bizottságot hozhat létre. Abban az esetben, ha az utóbbinak nem sikerült megállapodásra jutni, az államfő vagy annak megbízásából a kormány követelheti a Képviselőháztól, hogy hozza meg a végleges döntést. Ilyenkor viszont már nem elegendő a képviselők abszolút többsége, hanem szükség van kétharmados támogatásra. A belorusz jogrend az alkotmánymódosító és a rendes törvényeken kívül egyébként ismeri még a programjellegű törvények kategóriáját, amelyek a bel- és külpolitika alapvető irányaira, valamint Belorusszia katonai doktrínájára vonatkoznak. Ezek eleve kétharmados törvények.

[26] Herbert Küpper – Szabó Zsolt: A jogalkotás alkotmányos keretei Kelet-Európában. *Parlamenti Szemle*, 2016/1. szám.

A törvényhozás által elfogadott törvényt az államfőnek kell aláírni. Abban az esetben, ha az államfő a neki megküldött törvényt a kifogásaival együtt két héten belül nem küldi vissza a törvényhozásnak, akkor a törvényt az aláírása nélkül is aláírtnak kell tekinteni. Abban az esetben, ha az elnök nem ért egyet a törvénnyel, akkor a kifogásaival együtt visszaküldi azt a Képviselőháznak, amelynek 30 napon belül kétharmados többséggel ismét szavazni kell róla. Utána a törvényt át kell küldeni a Köztársaság Tanácsának, amelynek szintén kétharmados többséggel kell szavazni, mégpedig 20 napon belül. Miután a törvényhozás két kamarája minősített többséggel leszavazta az államfői aggályokat, illetve kifogásokat, az elnöknek alá kell írnia a törvényt, amely egyébként az aláírása nélkül is jogerőre emelkedik.

A belorusz Nemzetgyűlés két kamarája az abszolút többséggel elfogadott törvénnyel – az államfő javaslatára – delegálni tudja rá a törvényhozó jogköröket, és fel tudja őt hatalmazni a törvényerejű dekrétumok kiadására. Egy ilyen delegációs törvénynek mindig ki kell térni a szabályozás tárgyára és a törvényhozói hatalom gyakorlásának határidejére. A következő hatásköröket azonban nem lehet delegálni az államfőre: az alkotmány módosításának és kiegészítésének a jogát, a programjellegű törvények módosítását és kiegészítését, a köztársasági költségvetés elfogadását és a zárszámadást, továbbá az elnökre nem lehet átruházni a választási szabályok módosításának lehetőségét sem, valamint azt a lehetőséget sem, hogy korlátozza az állampolgárok alkotmányos jogait. A felhatalmazási törvény módosítása is kívül áll az államfőn. A különleges szükség esetén az államfő saját kezdeményezéséből vagy a kormány javaslatára kiadhat törvényerejű ideiglenes dekrétumokat is. Ezeket azonban a kiadásuktól számított három napon belül be kell mutatni a Nemzetgyűlés két kamarájának. Az utóbbiak azonban csak a kétharmados többséggel tudják elutasítani ezeket az ideiglenes jogi normákat. Ezek a rendelkezések komolyan megerősítették a belorusz elnököt a jogalkotás területén.

A nemzetgyűlési képviselők Belorussziában is mentelmi joggal rendelkeznek, és csak a kamarák előzetes jóváhagyásával tartóztathatók le. Ez alól kivételt képez a tetten érés esete és a hazaárulás vagy más súlyos bűncselekmény elkövetése. Ez a szabályozás tehát meglehetősen tág teret biztosít az ügyben eljáró szerveknek. A képviselőket ezen túl a pletykák és a sértésekkel kapcsolatos ügyekben sem illeti meg az immunitás. Mindkét nemzetgyűlési kamara tagjai jogosultak kérdéseket intézni a kormánytagokhoz és más állami szervek vezetőihez. Ez a lehetőség nem vonatkozik az államfőre.

A belorusz választási rendszer a többségi elven nyugszik. A képviselőházi mandátumokat az egymandátumos választókerületekben lehet megszerezni. Ez a rendszer eleve megkönnyíti az olyan jelöltek indulását, akik nem kötődnek politikai pártokhoz. Ezenkívül nem mellékes, hogy a képviselőjelölteket a következő szervezetek indíthatják: a társadalmi szervezetek, a dolgozói kollektívák, valamint közvetlenül az állampolgárok. A választásokon való részvétel jog és nem kötelesség. Az aktív választójog minden legalább 18 éves belorusz állampolgárnak jár.

Bár a belorusz pártok ideológiai skálája meglehetősen széles, és nagyjából megfelel az Európában megszokott modellnek,[27] de ennek csak korlátozott jelentősége van a belorusz belpolitikában. A párttörvény eleve előírja viszonylag magas minimális tagságot – azaz minden politikai pártnak legalább 1000 taggal kell rendelkezni, miközben a valódi aktivistabázis sokszor csak néhány tucat vagy száz főből áll. A hatalom által szigorúan ellenőrzött választásokon ezek a széttöredezett és egymással csak ritkán kooperáló pártok többnyire a viszonylag passzív és sokszor kiábrándult választópolgárok körülbelül 20%-át képesek megszólítani.[28] Ugyanakkor a hatalom nem akarja teljesen ellehetetleníteni az ellenzéki pártok működését. Egyrészt ezek a kritikus pártok akarva-akaratlanul már a puszta létezésükkel bizonyos mértékig legitimálják a fennálló politikai rendszert, másrészt valamiféle legális csatornaként funkcionálnak az állampolgári elégedetlenség levezetésére, harmadrészt pedig nem kényszerítik minden elégedetlen polgárt és aktivisták az illegalitásba. Hiszen e pártok révén még mindig létezik vala-

[27] Azaz a belorusz pártok között egyaránt megtalálhatók a nacionalista, szociáldemokrata, kereszténydemokrata, piaci liberális, zöld, újbaloldali, illetve régi vágású kommunista csoportok.

[28] Srajbman: cit. op. 9. o.

miféle legális politizálási és kritizálási keret az elégedetlenség intézményes levezetésére.[29] Az elnökközpontú belorusz politikai rendszer egyik legfőbb sajátossága mégsem ez, hanem sokkal inkább az, hogy az országban gyakorlatilag nem létezik jól szervezett és egységes kormánypárt sem. Ettől függetlenül a törvényhozás meghatározó többsége az államfő mögött áll, aki (vagy az ő nevében az arra feljogosított állami szervek) meghozza a majdnem összes fontos politikai, gazdasági és személyzeti döntést. A kormánypárt híján a hivatali és politikai előmenetel sokkal inkább a lojalitáson, nézetazonosságon és az igazgatási-irányítási tapasztalaton múlik, mintsem a párttagságon.[30]

4. AZ ÁLLAMFŐ ÉS A KORMÁNY

A belorusz alkotmány a közhatalmi szervek közül az államfővel foglalkozik legelőször, még a parlament előtt. A belorusz államfőt (Прэзідэнт) kezdettől fogva közvetlenül a nép választja meg, de az 1994-ben elfogadott alkotmány még tartalmazta azt a korlátozást, miszerint egy személy csak kétszer lehet Belorusszia elnöke, ám ezt a 2004. évi népszavazás után törölték a hatályos alkotmányból. Erre a posztra egyébként csak olyan belorusz állampolgár jelöltetheti magát, aki annak született (azaz honosított állampolgár nem lehet elnök), rendelkezik választójoggal, 35 évnél idősebb, és a választások előtt legalább 10 éven át folyamatosan az országban lakik. A jelölteket csak a választópolgárok javasolhatnak, de ahhoz legalább 100 000 támogató aláírás szükséges. A szavazás pedig csak akkor érvényes, ha a választópolgárok legalább fele részt vett rajta. Az első fordulós győzelemhez abszolút többség kell, a második fordulóba pedig csak a két legsikeresebb jelölt kerül be. Az államfő bármikor lemondhat, a lemondását pedig a törvényhozás alsóháza fogadja el. A menesztéséről a kétkamarás törvényhozás mindkét kamarájában minősített

[29] Uo. 9–10. o.
[30] Uo. 4. o.

– azaz kétharmados – többség szükséges. Két esetben lehet ilyesmit kezdeményezni – a hazaárulás esetén és a más súlyos bűncselekmény elkövetése esetében. A vádemelésre a Képviselőház jogosult, az ügy kivizsgálására pedig a Köztársaság Tanácsa. Amennyiben azonban a vádemeléstől számított egy hónapon belül nem sikerül döntést hozni az államfő menesztéséről, akkor az egész kezdeményezést elutasítottnak kell tekinteni. A sikeres menesztési döntés esetében a bűncselekmény elkövetését a Legfelsőbb Bíróság vizsgálja.

Az alkotmány sokat foglalkozik a belorusz elnök meghatározásával, illetve a tisztség minősítésével. Eszerint Belorusszia elnöke az államfő, aki egyben az alkotmány és az emberi és polgári jogok garantálója. Ezenkívül ő testesíti meg a nép egységét, garantálja a bel- és külpolitika alapvető irányainak megvalósítását, valamint képviseli az államot a külkapcsolatokban és a nemzetközi téren. A belorusz államfő továbbá intézkedéseket foganatosít az állami szuverenitás, a nemzetbiztonság és a területi integritás védelme érdekében, biztosítja a politikai és gazdasági stabilitást, az államhatalmi szervek kontinuitását és együttműködését, valamint közvetít köztük. Az államfő a haderő főparancsnoka, és ebben a minőségben ő nevezi ki a hadsereg felső vezetését. Végül az államfő hozza létre és vezeti a Belorusz Köztársaság Biztonsági Tanácsát, amelynek ő nevezi ki és menti fel a titkárát is.

A belorusz elnök komoly intézkedési, kinevezési és visszahívási jogosítványokkal rendelkezik. Azok jelentős része a kormány, illetve a közigazgatás működésére vonatkozik, a másik része a választási szerveket és az igazságügyi szervezetet érinti. Létrehozhatja és megszüntetheti saját elnöki adminisztrációját, az állami irányítás más szerveit és a mellette működő egyéb konzultatív-tanácskozó szerveket. Az államfő határozza meg a kormány szerkezetét, a Képviselőház egyetértésével ő nevezi ki a miniszterelnököt, továbbá ő dönt a helyetteseiről, a miniszterekről és egyéb kormánytagokról. Szintén ő dönt a kormány (Савет Міністраў) és az egyes tagjainak a menesztéséről is. Joga van elnökölni a kormányüléseken, és hatályon kívül helyezheti el a kormány bármelyik jogi aktusát. A belorusz kormány tehát teljes mértékben az államfő kezében van. Az elnök nevezi ki és menti fel az Állam Ellenőrzési Bizottság elnökét is. Végül az államfő az, aki kine-

vezi az országos államigazgatási szervek vezetőit, akiknek ő határozza meg a státusát is. Kinevezi az elnök képviselőjét a törvényhozásban, valamint minden olyan más személyt, akinek a kinevezése és felmentése a hatáskörébe tartozik.

Az államfő továbbá kinevezi a központi választási bizottság hat tagját, illetve az Alkotmánybíróság hat tagját – azaz a testület felét. Ő nevezi ki a rendes bíróságok bíráit is. A Köztársaság Tanácsának egyetértésével ő nevezi ki az Alkotmánybíróság, továbbá a Legfelsőbb Bíróság és a Legfelsőbb Gazdasági Bíróság elnökét, mégpedig e testületek tagjai közül. Szintén a Köztársaság Tanácsának egyetértésével ő nevezi ki az előbb említett szervek közül a Legfelsőbb Bíróság és a Legfelsőbb Gazdasági Bíróság tagjait, továbbá a legfőbb ügyészt, a jegybank elnökét és az irányító testületének a tagjait, valamint a központi választási és népszavazási bizottság elnökét. Ezen tisztviselők és tagok menesztéséhez viszont már nem szükséges a Köztársaság Tanácsának az egyetértése, azt ugyanis elegendő csak tájékoztatni erről. Tulajdonképpen az államfő az, aki Belorussziában meghozza az összes fontos személyzeti döntést, beleértve a városi elöljárók és a járási vezetők, továbbá az alacsonyabb szintű bíróságok és az állami nagyvállalatok vezetőinek a kinevezését és felmentését.[31]

Az államfő írja ki továbbá az országos népszavazásokat, és tűzi ki a törvényhozási és helyhatósági választások időpontját. A hatáskörébe tartoznak az állampolgársági ügyek, a menekültstátus odaítélése, a kegyelmezés, továbbá a nemzetközi tárgyalások lefolytatása és a nemzetközi szerződések aláírása, valamint ő dönt az állami ünnepekről és a kitüntetésekről. Még a sztrájkok tekintetében is vannak teendői – ugyanis az államfő jogosult elhalasztani vagy felfüggeszteni a sztrájkot, igaz, legfeljebb három hónapra. Az is azonban elegendő lehet egy ilyen megmozdulás ellehetetlenítéséhez. Az államfő továbbá jogosult felfüggeszteni a helyi tanácsok azon határozatait, döntéseit, amelyek ellentétesek a jogalkotással.

[31] Srajbman, Artyem: *Fenomen belorusszkoj goszudarsztvennoszty*. Moszkva, Moszkovszkij centr Karnegi, 2017. június 4.

A belorusz kormány – és vele együtt az egész államigazgatás – a gyakorlatilag az államfő szigorú alárendeltségében működik. Új államfő megválasztása esetében a kormánynak mindig vissza kell adnia a megbízatását. Országos hatáskörű államigazgatási szervek vezetői kormánytagok is lehetnek. A kormány és tagjai mindig az államfő kezébe teszik a lemondásukat. Önmaga ellen a kormány önállóan, az államfő megkérdezése nélkül is kérhet bizalmatlansági szavazást. Az államfő ugyanakkor saját elhatározásból is felmentheti a kormányt vagy annak bármely tagját. A kormány jogosult rendeletalkotásra. A rendeletei az ország egész területén hatályosak.

5. ALKOTMÁNYVÉDELEM ÉS IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS

Az Alkotmánybíróságnak (Канстытуцыйны суд) 12 tagja van, akiknek megbízatása 11 évre szól. Az alkotmány nem rendelkezik az alkotmánybírák újraválaszthatóságáról, de nem is tiltja azt. Az alkotmánybírákat felerészben az államfő nevezi ki, felerészben a Köztársaság Tanácsa választja meg. Az alkotmány ebben a kérdésben nem írja elő a minősített többséget. A testület elnökét az államfő nevezi ki a Köztársaság Tanácsának egyetértésével. A maximális korhatár, ameddig be lehet tölteni ezt a posztot, 70 év. Az alkotmánybíró-jelöltek a magasan kvalifikált jogász szakemberek lehetnek, akiknek – rendszerint – tudományos fokozata is van.

Az Alkotmánybírósághoz a következő szervek és személyek fordulhatnak: az államfő, a Nemzetgyűlés mindkét kamarája (testületileg), a Legfelsőbb Bíróság (Вярхоўны Суд) és a Minisztertanács (azaz kormány). Az állampolgárok alkotmányjogi panaszáról a belorusz alkotmány nem rendelkezik. Az Alkotmánybíróság megvizsgálja a törvények, továbbá az elnöki dekrétumok és rendeletek, valamint a nemzetközi szerződéses kötelezettségvállalások alkotmányosságát, illetve a Belaruszt kötelező ratifikált nemzetközi szerződéseknek való megfelelőségét. Szintén jogosult megvizsgálni azon

államközi szervezetek aktusainak alkotmányosságát, amelyeknek Belarusz is tagja. Végül az Alkotmánybíróság jogosult megvizsgálni a minisztertanácsi határozatok, a legfelsőbb bírósági és legfelsőbb gazdasági bírósági határozatok és ítéletek, továbbá a legfőbb ügyészi intézkedések és minden más állami szerv döntéseinek az alkotmányosságát és a ratifikált nemzetközi jogi normáknak való megfelelést. Itt meg kell említeni, hogy Belarusz azon kevés európai országok közé tartozik, ahol nem működik ombudsmani intézmény. Az 1990-es években még volt szó a létrehozásáról, de azóta a kérdés lekerült a napirendről.

Az alkotmány értelmében az államfő nevezi ki az összes bírót. A felső bíróságok vezetőinek a kinevezési módjáról már volt szó. Belaruszban nem lehet létrehozni rendkívüli bíróságokat. A bírói szervezetet egyszerű törvény szabályozza. Az alkotmányban az említett két felső szintű bíróságról (azaz a Legfelsőbb Bíróságról és a Legfelsőbb Gazdasági Bíróságról) nincsenek részletesebb szabályok. A belorusz bírósági rendszer a következő szintekből áll: Legfelsőbb Bíróság, a megyei és a fővárosi bíróságok, az egyes megyék és a Minszk főváros gazdasági bíróságai, valamint a járási, illetve városi bíróságok. Az általános bírósági rendszer kompetenciájába tartoznak a büntető és polgári ügyek, amely utóbbi kategóriába beletartoznak a család-, a föld-, a lakásügyi és a munkajogi viták. Külön ügycsoportot képeznek a közigazgatási jogi viszonyokból származó viták és a különleges ügyek. A Belorusz Köztársaságban a szovjet hagyományoknak megfelelően nem létezik az intézményesen elkülönült közigazgatási bíráskodás.

Ennél nagyobb figyelmet szentelt a jogalkotó a Legfőbb Ügyésznek (Генеральны пракурор), aki egy külön fejezetet kapott az alkotmányban. Belarusz tulajdonképpen a rendszerváltás előtt kialakult centralizált és a kormányzattól formálisan elkülönült ügyészi szervezettel rendelkezik. A legfőbb ügyészt az államfő nevezi ki a Köztársaság Tanácsának egyetértésével. A többi ügyészt már a legfőbb ügyész nevezi ki, aki a tevékenységéről az államfőnek köteles beszámolni. Ennél is erősebb államfői alárendeltségben működik az Állami Ellenőrzés Bizottsága, amely az állami költségvetés végrehajtását és az

állami tulajdonnal való gazdálkodást ellenőrzi. Az egész hatóságot az államfő hozza létre, és ő nevezi ki az elnökét is. Ezen a területen a törvényhozásnak semmilyen hatásköre nincs.

6. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS TERÜLETI ÉS HELYI SZERVEI ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK

A helyi önkormányzatokkal a belorusz alkotmány csak vázlatosan foglalkozik. A helyi kormányzás vonatkozásában Belarusz nemcsak a terminológiában, hanem a felépítésben is sokat megőrzött a szovjet korszakból. A helyi képviseleti szerveket ma is helyi képviselők tanácsainak, azaz szovjetjeinek nevezik, másrészt a működésükben most is keverednek a helyi önkormányzati (képviseleti) és államigazgatási elemek. A lakosság által választott tanácsok mandátuma négy évre szól. A helyi végrehajtó és ügydöntő szervek vezetőit az államfő nevezi ki és menti fel, de a tisztségükben a helyi tanácsoknak is meg kell őket erősíteni. Ezek a szervek együttesen intézik a helyi jelentőségű ügyeket. A helyi lakosság érdekein kívül figyelembe kell venni az állami érdekeket is.

A helyi tanácsok és végrehajtó szervek kizárólagos hatáskörébe tartozik a helyi gazdasági és szociális fejlesztési tervek, programok elfogadása, a helyi adók és illetékek meghatározása, továbbá a helyi kommunális tulajdonnal való gazdálkodás szabályozása és azzal való rendelkezés, valamint a helyi referendumok kiírása. Saját kompetenciában határozatokat hozhatnak meg, amelyeket abban az esetben, ha nem felelnek meg a jogszabályoknak, hatályon kívül helyezhetnek magasabb szintű végrehajtó és ügydöntő hatóságok és közvetlenül az államfő is. Abban az esetben, ha a helyi tanácsok rendszeresen vagy súlyosan megsértik a jogszabályokat, akkor a Köztársaság Tanácsa fel is oszlathatja őket.

A Belorusz Köztársaság egységes állam, amelyen belül nem léteznek speciális területi autonómiák. Az ország területe megyékre (вобласці), járásokra (раён) és településekre tagolódik. Összesen hat

megyéről,[32] valamint az azonos jogállású Minszk fővárosról van szó. Nem szabad elfelejteni, hogy Minszknek majdnem kétmillió lakosa van. A régiók viszonylag nagy kiterjedésű területi egységek, és többségének több mint egymillió lakosa van.[33]

Az egész rendszert az alkotmányon kívül egy 2010. évi helyi igazgatásról és önkormányzatokról szóló törvény[34] szabályozza. Az önkormányzati rendszert alkotják a tanácsok és a területi társadalmi önigazgatás szervei. A belorusz önkormányzati szabályozás egyébként három területi szintet nevesít: az elsődleges szinten (falvak és városok), a bázis szintet (járások és a megyei alárendeltségű városok), valamint a megyei szintet (megyék és főváros). Mindegyik említett szinten léteznek tanácsi képviseletek és a végrehajtó tevékenységet végző igazgatási szervek – a végrehajtó bizottságok. Ez a terminológia – a már említett módon – a szovjet korszakból származik, mint oly sok más elem a belorusz közigazgatási és rendvédelmi rendszerben.[35]

A végrehajtó bizottságok az elnökből, a helyetteseiből, az ügyvezető titkárból és egyéb tagokból állnak. Azon határozatait, illetve döntéseit, amelyek nincsenek összhangban a törvényekkel, azokat egyrészt a megfelelő szintű tanácsok, a felettes igazgatási szervek vagy a köztársasági elnök helyezi hatályon kívül. Ebből is látszik, hogy a végrehajtó bizottságok kettős alárendeltségben működnek, de ebben a konstrukcióban mindenképpen inkább az államfő és az igazgatási felettes szervek túlsúlya érvényesül.

A végrehajtó bizottságok minden szintje közvetlenül alá van rendelve a köztársasági elnöknek. A különbség csak a másik felettes szerv mibenlétében nyilvánul meg. A megyei bizottságok az államfőn kívül a Minisztertanács alárendeltségében és ellenőrzése alatt működnek.

[32] Ezek központjai a következők: Breszt, Vityebszk, Gomel, Grodno, Minszk és Mogiljev.

[33] http://president.gov.by/ru/regions_ru

[34] 2010. évi 108-3. számú törvény

[35] A belorusz rendőrséget mai napig milíciának, a titkosszolgálatot pedig KGB-nek nevezik.

A helyi adminisztrációk, továbbá az elsődleges és bázis alapú végrehajtó bizottságok pedig az államfőn kívül a felettes végrehajtó bizottságok ellenőrzése alá tartoznak, amelyek elszámoltathatják is azokat. Továbbá minden végrehajtó bizottság a megfelelő szintű tanács alá is tartozik. Minden végrehajtó bizottság jogi személyiséggel rendelkezik. Sokatmondó törvényi rendelkezés értelmében a végrehajtó bizottságok minden szintjének és típusának a szerkezetét, illetve a dolgozói létszámát a köztársasági elnök határozza meg. Az államfő meghatározza a végrehajtó bizottságok elnökeinek a személyét is, hiszen azokat is az államfő által meghatározott módon lehet kinevezni, illetve elmozdítani a tisztségükből. A személyüket ugyanakkor mindig a megfelelő szintű helyi tanácsnak is meg kell erősíteni.

A tanácsokat a törvény képviseleti állami szervnek és a helyi önkormányzati rendszer alapvető elemének deklarálja. A szovjet múlt fontos maradványa, hogy a magasabb szintű tanácsok koordinálják az alacsonyabb szintű tanácsok (illetve szerveik) tevékenységét. Az utóbbit egyébként egyrészt a saját apparátusokkal, másrészt a végrehajtó bizottságokra támaszkodva végzik. A megyei és bázis szintű tanácsok prezídiumokkal rendelkeznek. A tanács elnöke mindig a tanácstagok közül kerül ki, titkos szavazással. A tanácselnök egyébként állami tisztségviselő, a tanácsi apparátus dolgozóinak a munkáltatója. A belorusz törvény továbbá ismeri az állampolgárok közvetlen részvételét lehetővé tevő helyi gyűlés és a helyi népszavazás intézményét. A városokon belül körzetenként alakíthatók továbbá a helyi igazgatási szervek is.

Érdekes helyet foglal el a belorusz rendszerben a területi társadalmi önkormányzat intézménye. Ezek a meglévő önkormányzati-közigazgatási egységeken belül, azok egy részén alakíthatók ki, de mindig csak úgy, hogy egy-egy területre csupán egy társadalmi önkormányzati szerv jusson. Ezen önkormányzatoknak lehetnek egyszemélyi választott szervei (elöljárók, polgármesterek stb.) és kollegiális vezető szervei is. Az utóbbiak nem lehetnek vállalkozás- vagy kereskedelmi alapúak. A létrehozóik maguk dönthetnek a jogi személyiség megteremtéséről vagy annak mellőzéséről. Ezen önkormányzati szervek felett, amelyeket egyébként az állampolgárok

gyűlésein[36] is meg lehet választani,[37] az önkormányzati tanácsok gyakorolják az ellenőrzést. Az ily módon létrehozott társadalmi önkormányzati szervek tehát alá vannak rendelve a tanácsi önkormányzatoknak, amelyek beszámoltathatják azokat. Egyébként minden ilyen társadalmi önkormányzatot regisztrálni kell.

7. A KÖZSZOLGÁLAT SZABÁLYOZÁSA, AZ ELJÁRÁSI SZABÁLYOK ÉS AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS

Az elmúlt negyedszázadban a belorusz vezetés viszonylag komoly figyelmet szentelt az elnökhöz lojális, hatékony és viszonylag jól megfizetett közszolgálati apparátus kiépítésére. Ehhez képest viszont érdekes, hogy egy komplex, az összes közszolgálati dolgozóra vonatkozó kódex gondolata csak 2019-ben merült fel. Eddig külön törvények szabályozták és most is szabályozzák a fegyveres erők, az egyéb egyenruhás testületek, illetve paramilitáris egységek és a közigazgatás jogviszonyait. A köztisztviselőkről (szó szerint: az állami szolgálatról) szóló törvény egyébként még 2003-ban született meg,[38] és utoljára 2019-ben módosították. A jogszabály kulcsfogalma az állami tisztviselő, aki központi vagy helyi költségvetésből kap fizetést az állami poszt betöltéséért. A törvény nemcsak a központi szervek dolgozóira vonatkozik, hanem a helyi tanácsok és a végrehajtó apparátusok munkatársaira is. A vámszolgálat szintén a hatálya alá tartozik, de nem így a fegyveres erők, belügyi szervek, nyomozóhatóságok vagy a rendkívüli katasztrófahelyzetekkel foglalkozó tisztviselők. A törvény megemlíti az államfő hivatala által vezetett személyzeti (káder) tartalékokról szóló nyil-

[36] A köztársasági és helyi jellegű gyűlésekről egy külön törvény rendelkezik – a 2000. évi 67. számú törvény.

[37] Csak a helyben lakó állampolgárokat lehet megválasztani, amennyiben már elérték a 18 éves korhatárt. A megválasztásuk módja lehet nyílt és titkos.

[38] 2003. évi 204-3-as törvény, ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ 14 июня 2003 г. № 204-З о государственной службе.

vántartást is. A vezető tisztviselőket képző Közigazgatási Akadémia (Академия управления) egyébként szintén az államfő alá tartozik.

A törvény megkülönbözteti a felső tisztviselői kategóriát, amelybe a legfőbb állami vezetők tartoznak, valamint 12 besorolási osztályt. Az állami szolgálati státusba kinevezéssel, választással vagy engedéllyel lehet kerülni. A törvény ismeri a pályázati felvételi rendszert is, de nem ez az egyetlen bekerülési mód. Foglalkozik a tisztviselők jogaival, kötelezettségeivel, szerződéskötési feltételeivel, fegyelmi és felelősségi kérdéseivel, a motiválásokkal, képzéseikkel.

2008-ban a belorusz törvényhozás elfogadta a 433-Z számú törvény az adminisztratív eljárások alapjairól, amely a közigazgatási eljárási törvény szerepét tölti be Belaruszban. Magát az eljárást úgy definiálja, mint az arra feljogosított szerv tevékenységét, amely az érdekelt fél, azaz ügyfél kezdeményezésére indul el. A feljogosított szerv lehet állami szerv, más szervezet vagy a tárcaközi bizottság is. A törvény ismeri az adminisztratív panasz intézményét is, továbbá rendelkezik az elektronikus közszolgáltatások egységes rendszeréről, az egyes eljárások szakaszairól, garanciális elemekről és nagyjából mindenről, amiről az ilyen típusú jogszabályok szoktak rendelkezni. Tételesen felsorolja azokat az eljárásokat, amelyek nem tartoznak a hatálya alá. Az alapelvek között megemlítette a törvényesség, a jogegyenlőség, a nyilvánosság, az operativitás, az együttműködés, illetve a területi hozzáférhetőség elvét, valamint azt az elvet is szóba hozta, miszerint a nem egyértelmű vagy pontos jogszabály esetén az ügyfél érdekei élveznek prioritást. A törvény megemlítette a 2010-től kezdve bevezetett „egyablakos" ügyintézési rendszert is. Itt egyébként megemlíthető, hogy a belorusz közigazgatás nem tekinthető elmaradottnak a digitalizálás tekintetében, ami valószínűleg azzal is összefügg, hogy az országban az elmúlt évtizedekben komoly IT-szektor alakult ki. Végül meg kell említeni, hogy sok más területhez hasonlóan az eljárásjog területén is születtek fontos kiegészítő jellegű elnöki rendeletek.

MOLDOVA

Hivatalos neve (magyarul)	Moldovai Köztársaság
Hivatalos neve (helyi nyelven és írással)	Republica Moldova
Terület (km²)	33 846
Főváros	Chișinău (Kisinyov)
Lakosságszám	4 031 163
Hivatalos nyelv	moldáv/román
Pénznem	moldáv lej (MDL)
Egy főre eső GDP (USD) [nominális]	4498,5 (constant 2010 US$: 3715,8)

1. KÖZJOGTÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK

A középkori moldvai állam, amely területileg azonban nem teljesen azonos a mai Moldovával, tulajdonképpen Nagy Lajos magyar király tatárellenes háborúi során alakult ki, a máramarosi román vajdák vezetése alatt. Az akkori uralkodója Dragos vajda, Nagy Lajos hűbérese volt, akit viszont később megbuktatott a nagyobb önállóságra törekvő Bogdán vajda. Később a moldovai vezetők a korabeli magyar és lengyel állam között lavírozva próbálták megőrizni az önállóságukat. Saját moldvai ortodox érsekséget is létrehoztak.[1] Moldovától délre pedig kialakult a másik román többségű fejedelemség – Havasalföld. Mindkét fejedelemség sorsát a 15. század végétől meghatározta az oszmán-török előrenyomulás. Az újkor hajnalán Moldovát Nagy István vajda (1457–1504) vezette, aki a román történelem egyik legnagyobb uralkodója volt. Ugyan eleinte adót fizetett a törököknek, és a lengyel király hűbérese is volt, de biztos kézzel még meg tudta őrizni az ország önállóságát.[2]

A mohácsi csata egyik távlati következményeként mindkét román fejedelemség végül török fennhatóság alá került, igaz, Moldova valamivel később. A helyi uralkodókat a szultán nevezte ki vagy erősítette meg, komoly adót is kellett fizetni a Fényes Portának, a román fejedelemségek azonban mégsem jutottak teljesen a balkáni szláv államalakulatok sorsára, hiszen a törökök közvetlenül nem szállták meg őket, aminek következtében megőrizhették belső rendjüket, hagyományos törvényeiket és a különállásuk maradékát. Erdélynél azonban nagyobb volt a függőségük. A 18. században tehát a Moldvai Fejedelemség török hűbérállam volt, de a sorsára egyre inkább rányomta a bélyegét az orosz–osztrák regionális rivalizálás. A porta pedig a fejedelmeket már nem a helyi nemesség köréből nevezte ki, hanem az isztambuli görög tisztviselői karból, akiket fanariótáknak

[1] Szász Zoltán: *A románok története*. Beremenyi Kiadó, Budapest, é. n. 24–25. o.

[2] Uo. 31. o.

hívtak. A helyi autonómia pedig ezzel tovább csökkent,[3] ugyanakkor fokozatosan nőtt Ausztria és Oroszország helyi súlya. 1774 után az orosz cár a portánál a két román ortodox fejedelemség protektoraként is fel tudott lépni.

A szultán 1812-ben a fejedelemség Prut folyótól keletre fekvő, Dnyeszterig terjedő részét kénytelen volt Oroszországnak átadni. Ez a terület alkotta később az 1873-ban létrehozott Besszarábiai Kormányzóságot. A terület nyugati része pedig 1859-ben Havasalfölddel együtt a független Románia része lett. A moldáviai területek máig érzékelhető szétfejlődése nagyjából ekkor kezdődött el.[4] A cári uralom alá került terület mintegy kétharmada képezi a mai Moldovai Köztársaságot. 1828-ig még érvényesült a terület autonómiája, a moldáv bojárok megtartották éves hagyományos gyűlésüket, de ezt követően inkább az oroszosító politika érvényesült.[5] 1865 után a kormányzat felszámolta az addig megtűrt román nyelvű iskolákat, és a helyi ortodox egyház vezető tisztségeit is oroszok töltötték be, akik a liturgiában is az orosz nyelvet erőltették. A cári hatóságok kerülték a „román nyelv kifejezést," helyette inkább a moldvai vagy egyszerűen csak a helyi nyelvről beszélték. Ezenkívül egyre több idegen telepes telepedett le a térségben, akik vagy az Orosz Birodalom belsejéből érkeztek (oroszok, ukránok, részben zsidók), vagy a török fennhatóság alatt maradt területekről (főleg bolgárok és gagauzok). A térségbeli városokban kezdett kialakulni orosz, német és zsidó többség, amelynek az orosz volt a közös nyelve. Az eredeti román nyelvű lakosság egy idő után kisebbségbe került a helyi polgárságon és nemességen belül is.[6] Besszarábia a cárizmus idején alapvetően mezőgazdasági jellegű peremvidéki ország maradt, amely nem is rendelkezett önálló egyetemmel.

[3] Uo. 34–35 és 46. o.

[4] Zdaniuk, Bartłomiej: *Konstytucja Republiki Mołdawii*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2014, 16. o.

[5] Küpper, Herbert: *Einführung in die Verfassungssysteme Südosteuropas*. Verlag Österreich, Wien, 2018, 25. o.

[6] Zdaniuk: cit. op. 17–19. o.

1917 novemberében a bolsevik forradalom hatására és a meggyengült központ helyzetét kihasználva, besszarábiai katonai egységek támogatásával, Kisinyovban (azaz Chisinauban) a helyi politikai erők először kikiáltották a Moldáv Autonóm Népköztársaságot (Republica Autonomă Populară Moldovenească), de ennek a kísérletnek nemsokára véget vetett a bolsevik szovjethatalom, amelynek csapatai elfoglalták Kisinyovot. Ez nyugtalanította a szomszédos Romániát, amelynek katonái 1918 elején vonultak be az előbb említett városba. Újból összehívott Nemzeti (Sfatul Țării) akkor kikiáltotta a Moldáv Demokratikus Köztársaságot (Republica Democratică Moldovenească), majd tavasszal a Romániával való egyesülést. A Párizs környékén született békerendszer pedig tudomásul vette ezt a változást, nem úgy azonban a bolsevikok, akik soha nem ismerték el a Dnyeszter mentén húzódó határokat. Jelzésértékű volt az is, hogy a bolsevikok az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság keretében a Romániával szomszédos régióban létrehozták az Autonóm Moldáv Szovjet Szocialista Köztársaságot (Republica Autonomă Sovietică Socialistă Moldovenească) (1924–1940), ahol az orosz kifejezésekkel kiegészített román nyelvet tekintették a hivatalos moldáv nyelvnek. A térségben azonban túlnyomórészt oroszok és ukránok laktak, és ez a helyzet most is, hiszen ez a terület nagyjából megfelel a mostani szakadár Moldvai Dnyeszter-menti Köztársaságnak. (Transnistria). A román korszak felemás eredményeket hozott. Viszonylag komoly földreformot hajtottak végre, amely inkább kisparasztoknak kedvezett. Nagy hangsúlyt helyeztek a román művelődés terjesztésére, többnyire az „anyaországi" tanárok segítségével, de Kisinyovban akkor sem hozták létre az egyetemet. A királyi közigazgatás pedig itt is ugyanolyan korrupt volt, mint Románia egyéb területein.[7]

1940-ben a Szovjetunió (az 1939-es Molotov–Ribbentrop-paktumban foglaltak szerint) megszállta Besszarábiát és Észak-Bukovinát. Az új területek egy része Szovjet-Ukrajnához került, a másik része az előbb említett Autonóm Moldáv Szovjet Szocialista Köztársasághoz, amely nevéből akkor kihagyták az autonóm jelzőt, és ezzel ön-

[7] Zdaniuk: cit. op. 21–22. o.

álló szovjet tagköztársaság rangjára emelték. Az új státust azonban nem élvezhette sokáig, mert a Szovjetunió megtámadása után a terület megint Romániához került. A rövid szovjet korszakban komoly megtorlásokra került sor, de a súlyos atrocitások és genocídium folytatódtak a román–német uralom alatt is. 1944-ben pedig Moldova ismét a Szovjetunió részévé vált. Ezt szentesítette az 1947. évi párizsi békeszerződés is. A háború utáni években komoly éhínség sújtotta az országot, és folytatódtak a korábbi retorziók is. 1945-ben bevezették cirill írásmódot, és folytatódott az orosz és ukrán lakosság maszszív beáramlása is. Emiatt 1970-ben a helyben született moldovánok csak a városi lakosság 35%-át és az ipari munkásság 46%-át tették ki. A helyi kommunista eliten belül főleg az oroszok, ukránok és a Dnyeszter-menti eloroszosodott moldávok játszották a meghatározó szerepet. Egy ideig Leonyid Iljics Brezsnyev, a későbbi szovjet főtitkár is a szocialista Moldova első embere volt. Az agrárius jellegű Moldova azért fejlődött, és Kisinyovban végül megalakult az állami egyetem, ahol a helyi nyelven oktatták az új elitet. A hivatalos szovjet ideológia és propaganda ugyanakkor mindig következetesen kihangsúlyozta a moldávok és románok különállását. A moldávok főleg a mezőgazdasági szektorban töltöttek be vezető pozíciókat, az iparban inkább a szlávok voltak dominánsak. Fokozatosan azonban aktivizálódni kezdett a kisinyovi egyetemen felnevelt humánértelmiség, amely aztán fontos szerephez jutott a rendszerváltás éveiben.[8]

1987-ben először a Moldáviai Írószövetség aktivizálódott, amely főleg a helyi nyelv védelmében lépett fel. Ez a téma – a sztálinizmus leleplezése és a demokratizálás mellett – fontos volt az 1989-ben létrejött Moldáv Népfront (Frontul Popular din Moldova) számára is. A MNF akkori népszerűségét jelzi, hogy 1989 augusztusában több mint félmillió embert voltak képesek elhozni a Nagy Nemzetgyűlésre (Marea Adunare Națională), amely némi túlzással a 15. századi Nagy István vajda gyűléseivel akarta megteremteni a kontinuitást. A nyomás alá került helyi Legfelsőbb Tanács aztán az augusztus legvégén államnyelvvé deklarálta a latin írásmódban használt moldáv nyelvet.[9]

[8] Uo. 25–27. o.

1990 kora tavaszán sor került az első szabad parlamenti választásokra, amely során a MNF jelöltjei 135 mandátumot szereztek meg a 367 fős kisinyovi Legfelsőbb Tanácsban. Az első nem kommunista házelnök pedig Mircea Snegur lett, aki a független Moldova híve volt. Mircea Druc kormányfő viszont inkább a Romániával való egyesülésben gondolkodott. Ő viszont később kiszorult a kormányból. Közben a parlamentben elfogadták az új zászlót és az állami címert is. Közben Snegurnak sikerült megteremteni az elnöki tisztséget. A második Nagy Nemzetgyűlés már teljes függetlenséget követelt.

1990-ben még a parlament megválasztotta Mircea Snegurt államfőnek, akit egy évvel később a nép az addigra hatályba lépett elnökválasztásról szóló törvény alapján megerősített tisztségében. Snegur akkor a szavazatok 98,2%-át szerezte meg.[10] Az utolsó egypárti parlament még 1990 elején kinyilvánította a terület Szovjetunión belül autonómiáját, majd az ezt követő választások után összeült új parlament 1991-ben elfogadta a függetlenségi nyilatkozatot, amivel elvben létrejött az önálló Moldovai Köztársaság (Republica Moldova). Az igazi fügetlenséghez kellett még a Szovjetunió szétesése, amelyre végérvényesen 1991 decemberében került sor. 1994-ben Moldova lakossága népszavazással is a függetlenség mellett döntött, elutasítva a többek által szorgalmazott uniót Romániával. Magas, 75%-os részvételi arány mellett a szavazók 97,9%-a foglalt így állást. Időközben azonban repedezni kezdett az ellenzéki pártok egysége is. Sokaknak nem tetszett, hogy Snegur aláírta a Független Államok Közösségéhez való csatlakozást. 1994-ben a politikai válság miatt kellett megválasztani az új parlamentet – ezek voltak az első igazán demokratikus szabályok szerint lebonyolított parlamenti választások. Megint Snegur hívei győztek, az unionisták pedig alulmaradtak. Ez 1994-ben lehetővé tette az új demokratikus alkotmány elfogadását, amely felváltotta a többször módosított 1878. évi tagköztársasági alkotmányt.

[9] Uo. 29. o.

[10] Zdaniuk: cit. op. 30–31. o.

Az 1991-es függetlenedést követően azonnal kirobbant a polgárháború az ország keleti, inkább szláv lakosságú, Dnyeszteren túli részével (Transznisztria), ahol függetlenségi szeparatisták ragadták magukhoz a hatalmat, orosz állami támogatással. A Dnyeszter-menti Moldáv Köztársaság 1991-ben, majd 1996-ban fogadott el egyoldalúan alkotmányt, utóbbit népszavazás is megerősítette. A konfliktus következtében az öt járásból és két városi jogú járásból álló Transznisztria de facto független lett, de ezt egyetlen ország sem ismerte el azóta sem. A fővárosban, Tiraszpolban működik a Legfelsőbb Tanács, azaz a kétkamarás parlament (32 illetve 35 tagú, 5 évre választva), a közvetlenül választott elnök, valamint az általa vezetett kormány, amely a területet ténylegesen ellenőrzi. A hivatalos nyelv a cirill írásmódú moldáv, az orosz és az ukrán.

Az ország délnyugati részén élő türk etnikumú, de – ilyenként egyedüli módon ortodox vallású, azaz keresztény - gagauzok is autonómiát követeltek. 1994-ben az alkotmány elfogadása pontot tett a Romániával való unióval kapcsolatos felvetésekre, amely ellen mindkét autonóm terület tiltakozott. Az új alkotmány kínálta autonómiát a mintegy 156 000 lakosú[11] Gagauzia elfogadta, Transznisztria azonban elutasította, bár a fegyveres ellenállást felváltotta a többé-kevésbé konszolidált patthelyzet (frozen conflict, „befagyott konfliktus").[12]

A független Moldova belpolitikai és jogállami szempontból meglehetősen instabil állam. A súlyos gazdasági problémák miatt nagyon jelentős azon moldovaiak száma is, aki tartósan külföldön élnek, illetve kettős állampolgárok.[13] Az általuk hazaküldött pénz viszont fontos szerepet játszik a helyi gazdaságban. Bár nemzetközi politikai szempontból nem különösebben érdekes, a különböző államhatalmak

[11] Ezenfelül Ukrajnában további néhány ezer, Bulgáriában kb. 1500 gagauz él, kisebb csoportok pedig Romániában, a Kaukázusban, valamint Közép-Ázsiában is találhatók.

[12] Az eddigi kísérletek a befagyott kolfliktus rendezésére rendre kudarcot vallottak: ilyen volt az 1997-es és 2003-as orosz javaslat, az ún. Kozak-terv. 2006-ban a helyi népszavazás elsöprő többséggel a függetlenség mellett döntött.

[13] A leggyakoribb másik állampolgárság általában román, orosz, izraeli vagy olasz, illetve spanyol.

és integrációs szervezetek komolyan kihatnak a moldovai belpolitikára, amelynek belső törésvonalai sokszor éppen ezek közötti geopolitikai, illetve emlékezetpolitikai konflitusokhoz igazodnak. *Például Moldovában* a kezdetektől megosztó kérdés volt a Romániával való egyesülés kérdése, továbbá a szovjet múlthoz és a posztszovjet integrációhoz való igazodás problémája, illetve az EU által nyújtotta lehetőségek megítélése.

A politikában az elmúlt három évtizedben oligarchikus viszonyok alakultak ki: az egyes oligarchák saját pártokkal is rendelkeznek, amelyek többször magas állami pozíciókhoz juttatták őket. Az utóbbi évtizedben például Moldova Demokrata Pártját Vlad Plahotniuc oligarcha, majd a kisinyovi parlament alelnöke, később pedig a legfőbb ügyész aspiráns működtette. Az egyik legfőbb partnere és egyben ellenfele Vlad Filat oligarcha-miniszterelnök volt, aki mögött a jobbközép pártok EU-párti koalíciója állt, azon belül főleg a liberális demokraták.[14] Jellemző, hogy a két oligarcha az egymás semlegesítésére a 2012-ben kitört tragikus és egyben bizarr botrányt próbálta kihasználni. Az év telén ugyanis körülbelül harminc moldovai állami vezető, polgármester, bíró, ügyész és vállalkozó illegális vadászatra indult egy nemzeti parkba, ahol Valeriu Zubco legfőbb ügyész véletlenül halálosan megsebesítette Sorin Pacia fiatal vállalkozót. A résztvevők az ügyet megpróbálták eltitkolni és eltussolni, de csak két hétre sikerült, utána pedig kitört a botrány, amely átrendezte a kormányzó jobbközép koalíción belüli erőviszonyokat, később pedig a kommunisták visszatérését segítette.[15]

A moldovai kormányok helyzete az utóbbi évtizedben sem stabilizálódott, hiszen az idő alatt több mint tíz kormányfő váltotta egymást. 2014-ben az ország társulási egyezményt írt alá az Európai Unióval, de az integráció nem nagyon haladt előre, bár az ukrán válság felértékelte Moldovát az EU szemében. A belpolitikai válságok sora folytatódott. Legutóbb 2019-ben, a februári választásokat követően az alkotmányban előírt három hónapon túl elhúzódott a koalícióala-

[14] Zdaniuk: cit. op. 52. o.

[15] Uo. 52. o.

kítási eljárás, emiatt az alkotmánybíróság hatályon kívül helyezte a parlament döntéseit (köztük a miniszterelnök megválasztásáról szólót), majd felfüggesztette a tisztségéből a köztársasági elnököt, Igor Dodont, mivel nem oszlatta fel a parlamentet. Mindez annak ellenére, hogy ez az elnök joga, de nem kötelessége. Egyúttal a testület ideiglenes köztársasági elnöknek ismerte el a korábbi miniszterelnököt, Pavel Filipet, aki azonban nemzetközi nyomásra kormányával együtt nem sokkal később lemondott. Az alkotmánybíróság, bár erre kifejezett jogi lehetősége nem lett volna, hamarosan felülbírálta korábbi álláspontját. Talán a hibás döntések is okozták, hogy néhány nappal később a testület minden tagja lemondott.[16]

Összességében azt lehet mondani, hogy a gazdaságilag szegény Moldova az elmúlt három évtizedben nem vált egy jól működő jóléti demokráciává, de egy politikai erő által tartósan dominált tekintélyelvű rendszer sem alakult itt. A parlamenti választások kimenetele itt soha nem biztos, a sajtó is viszonylag sokszínű, noha gyakran a különböző oligarchikus csoportok tulajdonában van. Valamiféle váltógazdaság is kialakult az EU, illetve a román unióparti jobbközép és a posztkommunista erők között, amelyet ugyanakkor árnyalják a személyes ellentétek, szövetségek és gazdasági-politikai problémák. A konfliktusok által töredezett moldovai elit több esetben kooperatívnak is bizonyult. A fennálló pártpluralizmus ugyanakkor jelzi a mély nézeteltéréseket az állami lét legalapvetőbb kérdéseiben. Ez különösen igaz a geopolitikára. A Moldova állami identitása nem konszolidálódott még. Az egész moldovai modell az egyes kutatók szerint a sajátos *democracy by default* rendszerre hasonlít, ahol a rosszul működő demokrácia a más erős alternatíva, azaz más „jobb megoldás híján" tud fennmaradni.[17]

[16] Az események részletes bemutatását lásd Pozsár-Szentmiklósi Zoltán: *The hyper judicialisation of politics in Moldova: Opportunities for constitutional reform* http://constitutionnet.org/news/hyper-judicialisation-politics-moldova-opportunities-constitutional-reform (2020. 09. 07.)

[17] Zdaniuk: cit. op. 56–57. o.

2. AZ ALKOTMÁNY ÁLLAMFILOZÓFIÁJA, A KORMÁNYZÁSSAL ÉS A KÖZIGAZGATÁSSAL KAPCSOLATOS ALKOTMÁNYOS ALAPELVEK

Az első, kifejezetten moldáviai alkotmány elfogadása a Moldovai Szovjet Szocialista Köztársaság idejére esik. Néhány hónappal a Szovjetunió megtámadása előtt a Molotov–Ribbentrop-paktum közvetett következményeként az éppen újjáalakult Szovjet Moldovában elfogadták az első alkotmányt, amely az 1936. évi sztálinista szovjet alkotmány mintájára készült. A következő alkotmányt 1978-ban fogadták el, akkor már az úgynevezett brezsnyevi szovjet alkotmány mintájára, amely 1977-ben született. Ez a norma aztán – sok módosítással együtt – átvészelte a rendszerváltást, és egészen az 1994. évi alkotmány elfogadásáig volt hatályban. A demokratikus alkotmányozás ugyanis elhúzódott, noha Mircea Snegur elnök már 1990-ben kezdeményezte egy új alaptörvény elfogadását. A tervezet csak 1993-ra készült el.[18]

Az 1994 nyarán elfogadott moldovai alkotmány preambuluma a moldovai nép mellett megemlítette „más etnikai származású állampolgárok érdekeit" is. Miközben deklarálta a jogállamiság és demokrácia elvét, Moldovát szuverén, független, egységes és oszthatatlan államnak nevezte, ahol a hatalom a moldovai népet illeti meg. Az alkotmány továbbá deklarálta Moldova semlegességét és azt, hogy az ország területén nem lehet állomásoztatni idegen államok csapatait. A címert és zászlót az alkotmány viszonylag részletesen szabályozta, a himnusz kérdését pedig egy organikus törvényben oldotta meg. A függetlenség első hónapjaiban ugyanis az Ébredj Románia nevű dalt énekelték himnuszként, amely még a „nemzetek 19. századi tavasza" idején született meg. Ez a dal azonban 1991-ben Románia hivatalos himnusza is lett, ezért Moldovában úgy döntöttek, hogy a lírai hangulatú *Nyelvünk* című dal lesz az állami himnusz. Egyébként az ország elnevezése is szimbolikus jelentőségű. 1994-ben a Függetlenségi nyilatkozatban elkezdték használni a Moldovai Köztársaság nevet,

[18] Uo. 32–33. o.

amivel szintén el akartak határolódni a szovjet korszaktól, amikor Moldávia elnevezés volt a gyakoribb.

Érdekesen alakult a következő fontos szimbolikus elem, a hivatalos nyelv megnevezésének a sorsa. Az 1991-ben elfogadott Függetlenségi nyilatkozat ugyanis a román nyelvet említette meg mint állami nyelvet, miközben az 1978-as alaptörvényt felváltó hatályos alkotmány 1994-ben a moldáv nyelvet nevezte meg hivatalosnak, latin írással. Az államnyelvi kérdésben tehát egyértelmű ellentmondás volt a két dokumentum között. 2013-ban néhány románbarát liberális politikus az alkotmánybírósághoz fordult azzal a kéréssel, hogy oldja fel ezt az ellentmondást, illetve értelmezve a két dokumentum egymáshoz való viszonyát. Amennyiben ugyanis a Függetlenségi nyilatkozat magasabb jogi erejű lenne az alkotmánynál, akkor a román nyelv lenne a hivatalos. 2013 végén az alkotmánybíróság úgy döntött, hogy a két dokumentum egy testet alkot, amely megjelölésére az alkotmányos blokk kifejezést használta. A nyilatkozatot szó szerint „az alkotmányos blokk elsődleges és megváltoztathatatlan alkotmányos szövegének" nevezte el. Ebből kifolyólag abban az esetben, ha a két szöveg között ellentmondás lenne, akkor az előbb elfogadott megfogalmazást kell figyelembe venni – azaz a Függetlenségi nyilatkozat szövege az elsődleges. Ezzel ugyan nem az összes alkotmánybíró értett egyet, de ez volt a többségi álláspont.[19] Miután gyakorlatilag ugyanarról a nyelvről van szó, Moldovában a hivatalos nyelv megnevezésének politikai üzenete és szimbolikus jelentősége van. Más a helyzet a többnyire városi szláv lakosság esetében, amely az orosz nyelv használatában érdekelt. A román nyelv hívei inkább a román–moldovai unióban gondolkodnak, és pártolják az EU-csatlakozást. Azok, akik moldovainak érzik a nyelvüket, ugyanakkor nem feltétlenül szenvednek a posztszovjet nosztalgiában, illetve a keleti orientáció hívei. Csupán arról van szó, hogy nem kívánnak a nagyobb Románia provinciájává válni, egyébként sokszor ők is a nyugati orientáció hívei. Közben más tudatos moldovaiak inkább a keleti (posztszovjet) irányú kapcsolatok

[19] Uo. 59–60. o.

ápolásában látják a jövőt, és nem hisznek az európai integrációban.[20] A nyelv kérdése tehát itt összekapcsolódik a választópolgárok geopolitikai orientációjával is.

Az eredeti szövegű alkotmány államszervezeti rendelkezésein érezhető volt némi orosz, de nagyobb arányban a román közvetítéssel átvett francia hatás, hiszen az alaptörvény félprezidenciális kormányformát, minősített és organikus törvényeket, sürgősségi kormányrendeleteket vezetett be, és külön fejezetet szentelt a parlament és kormány kapcsolatának. A posztszovjet alkotmányfejlődés helyett tehát inkább az etnikai rokonság, a román minta volt a meghatározó, de jelentős különbségeket is találunk: Romániával ellentétben például Moldova kezdettől alkotmányos védelemben részesíti az autonóm etnikai közösségeket.

A preambulum és a bevezető rész deklarálja az alapvető alkotmányos értékeket (népszuverenitás, jogállam, hatalommegosztás, pluralizmus), és az alaptörvény részletes alapjogi katalógust tartalmaz, különösen alapos a személyiségvédelem kidolgozása (pl. levelezés, lakás sérthetetlensége). Megtaláljuk – a szovjet alkotmány maradványaként – az egészségügyi alapellátás ingyenességét kimondó rendelkezést is. Külön fejezet tartalmazza az állampolgári kötelességeket: joggal való visszaélés tilalma, országhoz való hűség (melyet a tisztviselők és a fegyveres testület tagjai esküvel erősítenek meg), honvédelem, adófizetés, környezet- és műemlékvédelem. A gazdaságról szóló fejezet szerint Moldova szociálisan orientált piacgazdaság, amely biztosítja a vállalkozás szabadságát és a nemzeti érdek védelmét a gazdasági tevékenységeken belül, és növeli a foglalkoztatottak számát.

Az alkotmány módosításához a parlament kétharmadának szavazata szükséges. Erre irányuló kezdeményezést a kormány mellett a képviselők egyharmada, valamint 200 000 választópolgár nyújthat be, ehhez az alkotmánybíróság legalább négy bíró által elfogadott tanácsadó véleményét mellékelni kell. Az állami szuverenitást, függetlenséget, egységet és semlegességet érintő módosítást először referendumra kell bocsátani, és nem lehet módosítani az alapjogok katalógusát.

[20] Uo. 56–57. o.

A három közigazgatási járásból álló – és három exklávéval rendelkező – Gagauz Autonóm Területi Egység[21] (Avtonom Territorial Bölümlüü Gagauziya) autonómiáját a 27 szakaszból álló, moldáv parlament által 1994-ben elfogadott autonómiatörvény mondja ki (organikus törvény, módosítása háromötödös többséggel lehetséges). Ezt egészíti ki a gagauz parlament által elfogadott 1998-as, 101 cikkből álló belső alkotmány. A terület fővárosa Comrat, amely a közvetlenül, négy év időtartamra választott kormányzó (Baskan), a parlament által választott kormány, azaz végrehajtó bizottság (Gagauziyanin Bakannik Komiteti), a 35 tagú törvényhozás (Gagauz Népi Gyűlés, Gagauziyanin Halk Toplusu), valamint a legfőbb bíróság szerepét betöltő, másodfokú Gagauz Törvényszék (Gagauz Tribunal) székhelye. A helyi törvények (amelyek a kultúra, oktatás, egészségügy, foglalkoztatás, környezetvédelem és a helyi költségvetés kérdéseit érinthetik) nem mondhatnak ellent a moldáv alkotmánynak és törvényeknek. A kül-, védelmi és monetáris politika azonban a moldáv kormány hatáskörében van. 2014-ben véleménynyilvánító népszavazáson Gagauziában 70%-os részvétel mellett a szavazók 98%-a a terület függetlensége mellett foglalt állást abban az esetben, ha Moldova csatlakozik Romániához. Ez megerősíti a gagauz alkotmány önrendelkezési jogról szóló rendelkezését, amely arra az esetre vonatkozik, ha Moldova elveszíti szuverenitását.

[21] A türk (a mai törökhöz igen közel álló) nyelvű, de jobbára oroszul beszélő gagauzok a tartomány lakosságának 82%-át teszik ki. Gagauziában a román mellett az orosz és gagauz nyelv is hivatalos, 1993-ban a gagauzok is áttértek a latin betűs írásra, ennek költségeit túlnyomórészt Törökország viselte, lásd Stefan Ihig: Gagausen. In Bochmann–Dumbrava–Müller–Reihardt (Hrsg.): *Die Republik Moldau, Ein Handbuch*. Leipziger Universitätsverlag, 2012.

3. A PARLAMENT

A törvényhozást a 101 tagú, négy évre választott, egykamarás parlament (Parlamentul) gyakorolja, mely jelenleg 10 állandó bizottságból áll. A választási rendszer hosszú ideig zárt listás volt, ám 2017-ben új választási törvényt fogadtak el,[22] amely áttért a vegyes rendszerre: 50 képviselőt továbbra is listáról, míg 51-et választókerületekben választanak meg. A bekerülési küszöb egy párt esetén 6%, két párt szövetségénél 9%, háromnál 11% (egyéni indulók esetén 2%). A választás akkor érvényes, ha a választásra jogosultak 33%-a részt vesz rajta. Először 2019 februárjában tartottak választásokat az új választási szabályok alapján.[23]

A jogalkotásról szóló törvény[24] szerint parlament által alkotott törvények háromfélék lehetnek: alkotmányerejűek (ezek valójában az alkotmánymódosítások vagy -felülvizsgálatok), egyszerű törvények, amelyek elfogadásához a jelen lévő képviselők többsége szükséges (lege ordinare), illetve abszolút többséghez kötöttek. Utóbbiak az ún. organikus törvények (lege organice), amelyeket az alkotmány 72. cikke sorol fel, idetartozik például a választójog, a közvetlen demokrácia, az államszervezet, büntetőjog, oktatásszabályozás, munkajog), ám a parlament bármely tárgykört organikusnak mondhat ki.

Törvényjavaslatot a képviselők, az elnök és a kormány mellett a Gagauz Autonóm Területi Egység parlamentje is benyújthat. Érdekesség, hogy a folyamatban lévő törvényjavaslatok a ciklus végén automatikusan az új parlament napirendjére kerülnek. A törvények kihirdetéséről a köztársasági elnök gondoskodik a hivatalos lapban

[22] A reformot a Velencei Bizottság kritikusan szemlélte, CDL-AD (2018)008 számú véleményében hangot adva azon aggodalmának, hogy a vegyessé váló rendszerben az egyéni jelöltek magánérdekeket képviselő üzletemberek befolyása alá kerülhetnek.

[23] A választójogot egységes kódex szabályozza, amely a választási alapelvekre, a teljes eljárásra, valamint minden választásra vonatkozóan tartalmazza a szabályanyagot, emellett a helyi és országos népszavazásra vonatkozó rendelkezéseket is; Cod Nr. 1381 din 21.11.1997 Codul Electoral

[24] Lege Nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative

(Monitorul Oficial). A parlament szóbeli és írásbeli kérdések, valamint interpellációk benyújtásával (amelyekre minden hét csütörtökjén kerül sor), emellett vizsgálóbizottságok kiküldésével ellenőrizheti a kormány tevékenységét. A parlament elfogadhat (autentikus) jogértelmezést is valamely törvényről, ami a szocialista múlt rekvizituma, és ma már aligha egyeztethető össze a hatalommegosztás elvével.

A moldovai parlamenti képviseleti rendszer működését tagolt és fragmentált, az arányos választási modellnek és a kulturálisan tagolt társadalomnak megfelelő pártrendszer jellemzi, amely létét különböző jellegű törésvonalak határozzák meg. A moldovai pártok esetében kevésbé fontos a bal–jobb tengelyen való elhelyezkedés, bár az ország egyik meghatározó, többször egyedül is kormányzó pártját a Moldovai Köztársaság Kommunista Pártjának (PCRM), az onnan kivált elégedetlenek egy részét pedig szocialistáknak (PSRM) nevezik. A kommunistákat ugyan 1991-ben a moszkvai puccs idején – különösebb következmények nélkül – hivatalosan betiltották, de 1994-ben újból regisztráltatták magukat.[25] 2009-ben az egy időre győztesnek bizonyuló ellenzéki pártok, *például az Európai Unió Szövetségébe tömörültek (Alianą pentru Integrare Europeană, röviden AIE)*.[26] Az ideológiára utaló neveket főleg a jobbközép pártok használják, amelyek közül többen a Romániával létrehozandó uniót is pártolják. Ilyen párt például a rendszerváltó Népfrontból született Moldovai Keresztény-demokrata Néppárt (Ch-DPL) vagy a Liberális Párt (PL), illetve a Moldova Liberális Demokrata Párt (PLDM). Máskor a kevésbé konkrét ideológiai meghatározottságú pártok is indultak a mandátumokért folyó harcban – például a Mi Moldovánk Szövetség vagy a Moldova Demokrata Pártja.[27]

A politikai válságok miatt gyakoriak az előrehozott választások is. 2000-ben egy alkotmánymódosítás közvetett elnökválasztást vezetett be, ám mivel az előírt háromötödös többség három alkalommal sem jött össze egyetlen jelöltnek sem, a parlamentet háromszor

[25] Zdaniuk: cit. op. 33. és 50. o.
[26] Uo. 48. o.
[27] Uo. 44–47. o.

fel kellett oszlatni (először 2000-ben, aztán egymás után 2009-ben és 2010-ben is). Mindez mindegyik esetben előrehozott választásokat eredményezett. Moldovában megszokott a román unionista, illetve az Európa-párti[28] és az oroszbarát (posztkommunista) politikai erők változó kimenetelű küzdelme. 2009-ben, amikor a kommunisták abszolút többséget szereztek a parlamentben, a tüntető tömegek végül megrohamozták a parlament épületét.

4. AZ ÁLLAMFŐ

Az 1994. évi alkotmány a közvetlen államfőválasztásról rendelkezett, és ennek nyomán többé-kevésbé félprezidenciális rendszer alakult ki Moldovában. Az államfő jogosult volt részt venni a kormányüléseken, ahol elnökölhetett is, továbbá bármikor kérhette a szükséges információt a kormánytól. A leváltásához referendum kellett, az egykamarás parlament kétharmados többsége csak felfüggeszthette őt a tisztségéből, azzal, hogy 30 napon belül meg kellett tartani a jövőjéről szóló referendumot. A kormányfőt az államfő nevezte ki, de csak miután az megszerezte parlamenti bizalmat. A kormány ugyanakkor csak parlamentnek volt felelős. Az elnök feloszlathatta a törvényhozást, de csak az egyes frakciókkal való konzultálás után, és csak akkor, amikor nem sikerült létrehozni a kormányt, vagy ellehetetlenült a jogalkotás.[29]

2000-ben bevezették a közvetett elnökválasztást. Az új modellben az elnök parlamenti megválasztásához azonban mindig háromötödös többségre volt szükség, ami későbbi másfél évtizedben többször komoly problémákat okozott. 2000-ben továbbá az államfő elvesztette azt a jogot, hogy részt vegyen és elnököljön a kormányüléseken. A parlament pedig kétharmados többséggel visszahívhatta az állam-

[28] Moldova 2014-ben kötött társulási megállapodást az EU-val, ám az integrációpárti erők nem rendelkeznek stabil, kiegyensúlyozott többséggel.
[29] Uo. 36. o.

főt, akinek viszont tovább korlátozták a házfelosztási jogát. Az új államfőnek a parlamentben az alkotmánybírák jelenlétében kellett letenni az államfői esküt. Megmaradt viszont a törvénykezdeményezési joga.[30]

A 2009-ben indult hároméves alkotmányos válság idején nem sikerült köztársasági elnököt választani. 2010-ben sikertelenül próbáltak visszatérni a közvetlen elnökválasztásokhoz. 2010-ben emiatt újabb házfeloszlatás következett, új parlamenti választásokkal. 2012-ben végül sikerült új államfőt megválasztani a parlamentben, amihez kellettek a kommunista pártból kivált szocialista képviselők mandátumai is. Kompromisszumos jelölt a Legfelsőbb Bírósági Tanács akkori elnöke, Nicolae Timofti lett. Egyben ő volt az utolsó parlament által választott elnök.

A 2000-ben elfogadott alkotmánymódosítást követően tehát, az azelőtt közvetlenül választott köztársasági elnököt (Președintele), egészen 2015-ig, a parlament választotta, a képviselők háromötödének szavazatával. 2016-ban azonban az alkotmánybíróság ezt az alkotmánymódosítást – azóta is vitatott döntésével – alkotmányellenesnek minősítette, azóta ismét kétfordulós, közvetlen választással választják az államfőt a moldávok (az első fordulóban abszolút többség elvárt, a másodikban a két legerősebb jelölt mérkőzik meg). A megválasztás feltétele az állampolgárság mellett a 40. életév betöltése, a hivatalos nyelv ismerete, és legalább 10 év országban lakás. A tisztség immár négy évre szól, és legfeljebb kétszer lehet betölteni. Elmozdítását – törvénysértés esetén – a képviselők kétharmada kezdeményezheti a legfelsőbb bíróságnál.

Az államfő a fegyveres erők főparancsnoka, az ország legfőbb képviselője, hatáskörei ezenfelül inkább reprezentatívak (kitüntetések adományozása, kegyelmezés), ezek gyakorlása során rendelete bocsát ki. Hatáskörei a törvényhozással szemben korlátozottak: az általa (legfeljebb kéthetes időtartamú) megfontolásra visszaküldött törvényt változatlan parlamenti elfogadás esetén alá kell írnia. Feloszlathatja a parlamentet, ha a törvényalkotási eljárás több mint három hónapra

[30] Uo. 36–37. o.

leáll, vagy ha nem sikerül kormányt alakítani, ez azonban csak lehetősége, és nem kötelessége. A parlamentet egy évben csak egyszer lehet feloszlatni.

2016 végén megtartott közvetlen elnökválasztásokon először Igor Dodon lett az államfő, aki 2012-ben szocialista politikusként lehetővé tette Timofti megválasztását. Dodon inkább az oroszbarát táborhoz tartozott. 2020 végén pedig a választópolgárok Maia Sandu közgazdász asszonyt választották meg első női államfőnek. Sandu Nyugaton tanult, sokáig a Világbanknál dolgozott, egy ideig miniszterelnök is volt. A választásokon ő képviselte az EU-párti tábort, és a diaszpórában élő moldovaiak nagy része is ő rá szavazott.

5. ALKOTMÁNYVÉDELEM ÉS IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS

Az 1995-ben kialakított moldovai bírósági szervezet háromszintű, jelenleg 15 helyi bíróság[31] (Judecătoria), négy fellebbviteli bíróság (Curtea de Apel, székhelyük: Chişinău, Bălți, Cahul, Comrat), valamint a fővárosban székelő Legfelsőbb Bíróság (Curtea Supremă de Justiție) működik, a bírósági szervezeti törvény[32] alapján. Elkülönült közigazgatási bírósági szervezet Moldovában nincs, a fellebbviteli és legfelsőbb bíróságokon közigazgatási kollégiumok működnek, amelyek a közigazgatási perrend[33] szerint végzik a közigazgatási aktusok felülvizsgálatát.

A bírói jelölések és előmenetel fölött a Legfelsőbb Bírósági Tanács (Consiliul Superior al Magistraturii) őrködik. A tanács négy évre választott bírókból és egyetemi oktatókból áll, az igazságügyi miniszter, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész hivatalból

[31] A bíróságok székhelyei: Bălți, Anenii, Cahul, Căuşeni, Cimişlia, Comrat, Criuleni, Drochia, Edineț, Hîncești, Orhei, Soroca, Străşeni, Ungheni, Chișinău.

[32] Lege Nr. 514 din 06.07.1995 privind organizarea judecătorească

[33] Lege Nr. 793 din 10.02.2000 privond contenciosului administrativ

tagja. A köztársasági elnök a testület jelölésére nevezi ki a bírákat, először ötéves időszakra, majd határozatlan időre, és szintén a testület javaslatára nevezi ki a bírósági elnököket. A Legfelsőbb Bíróság bíróit és tanácselnökeit azonban a parlament választja meg, szintén a testület indítványa alapján, a tízéves tapasztalattal rendelkezők közül. Az általánosan elterjedt korrupció miatt a bírói tisztségek betöltése a gyakorlatban sokszor politikai alkuk eredményeként, rokoni-üzleti csoportérdekek mentén dől el. A bírók 30%-át például 2009 után az ilyen körülmények között nevezték ki.[34]

A szintén 1995 óta működő alkotmánybíróság (Curtea Constituțională) hat tagból áll, akik maguk választják meg a testület elnökét. Két bírót a parlament, kettőt a kormány, kettőt az Igazságszolgáltatási Tanács nevez ki, rendre hat évre, a kiemelkedő jogászi szaktudással és legalább 15 év bírói vagy tudományos oktatói tapasztalattal rendelkezők közül. A testületnél az államfő, a kormány, az igazságügy-miniszter, a legfelsőbb bíróság, a számvevőszék, a legfőbb ügyész, a parlamenti képviselők, a frakciók, az ombudsman és a Gagauz Autonóm Területi Egység parlamentje kezdeményezhet eljárást. A testület döntései ellen nincs jogorvoslat.

Az alkotmánybíróság normakontroll-hatásköre kiterjed a törvények, parlamenti, kormány- és elnöki döntések, valamint nemzetközi szerződések felülvizsgálatára. A testület emellett értelmezi az alkotmányt, véleményezi az alkotmánymódosítási javaslatokat, valamint a Legfelsőbb Bíróság indítványára felülvizsgálja az alkotmányba ütköző jogi aktusokat. Ezenfelül az alkotmánybíróság állapítja meg a népszavazások és parlamenti választások eredményét, valamint a pártok alkotmányellenes tevékenységét.[35] A testület állapítja meg a parlament feloszlatásához, valamint az elnök elmozdításához szükséges feltételek meglétét. Az alkotmánybíráskodás kereteit leszűkíti, hogy egyedi esetben nem lehet a testülethez fordulni alkotmányjogi panasz formájában, hanem a normakontroll absztrakt formái vannak csak

[34] Barabás T. János: A Moldovai Köztársaság 2017 tavaszán, KKI elemzések, 2017.

[35] Moldáv alkotmány 135. cikk

meg. Emiatt sok egyedi eset a strasbourgi EJEB-hez kerül, megfelelő hazai fórum hiányában. Az alkotmánybíróság gyakorlatában gyakori a politikai küzdelmekben való bekapcsolódás jogi eszközökkel, azaz a politika jogiasítása (aktivizmus, kreatív alkotmányértelmezés által). A testület döntőbíróvá tette magát többször is akkor, amikor politikai patthelyzet alakult ki, ezáltal a politika küzdőterére lépett.

A jogvédelemben fontos, de nem fajsúlyos szerepet tölt be az ombudsman, azaz a nép ügyvédje (Advocatul Poporului).[36] Feladata a közigazgatás figyelemmel követése, a jogsértések kivizsgálása, és ez alapján nyilvános jelentés és javaslatok megfogalmazása. Mellette egy másik ombudsmant is választ a parlament, aki a gyermekek jogainak védelméért felelős. Mindkettőjüket a parlament hétéves, egyszeri időtartamra választja meg a jogi végzettséggel és 10 éves jogvédelmi tapasztalattal rendelkező állampolgárok közül.

6. A KORMÁNY SZERVEZETE ÉS MŰKÖDÉSE

A kormány (Guvernul) a miniszterekből, a miniszterelnökből (Prim-ministru) áll. A testület összetétele igen komplex: a miniszterek közül lehet első miniszterelnök-helyettest és további miniszterelnök-helyettest is kijelölni. A kormányfőt az államfő javaslatára a parlament választja, a kormányprogramot is a parlament fogadja el. A miniszterelnök helyzete kiemelkedő a testületen belül, irányítja a kormány politikáját, lemondása a kormány megbízatásának megszűnéséhez vezet. A bizalmatlansági indítvány egyszerű (azaz nem konstruktív) formája él Moldovában, amelyet a képviselők egynegyede kezdeményezhet. A parlamenti képviselők kérdéseket és interpellációkat intézhetnek a kormánytagokhoz, az írásbeli választ igénylő kérdéseket 15 napon belül kell megválaszolni, a szóbeli kérdések esetén a miniszter jelenléte a parlament ülésén kötelező.

[36] Lege Nr. 52 din 03.04.2014 cu privire la Avocatul Poporului

A kormány szervezetét, feladat- és hatáskörét, jogállását 2017-ben újrakodifikált törvény[37] szabályozza. A testület maga határozza meg ügyrendjét, saját hatáskörében rendeletet, a parlamenttől törvényben, egyedi, meghatározott időre kapott felhatalmazás alapján törvényerejű rendeletet alkothat, amely kihirdetésével azonnal hatályba lép. Ez organikus törvényi tárgyköröket nem érinthet. A parlament előre, a felhatalmazáskor eldöntheti, hogy az így megalkotott rendeletet később a parlamentnek meg kell-e erősíteni vagy sem.[38] A jogszabálytervezetek véleményezését 2012 óta online felület[39] teremti meg.

7. A KÖZIGAZGATÁS INTÉZMÉNYRENDSZERE

Az alkotmány szerint a moldovai központi közigazgatás szervezetének ágazati szervei a minisztériumok, az ezek hatókörén kívül eső területeken, illetve a nemzetgazdaság szervezése, koordinálása és ellenőrzése érdekében törvénnyel más közigazgatási hatóságok is létrehozhatók. A minisztériumok száma csökkenő tendenciát mutat: az 1990-es évek elején még 20 minisztérium működött, majd ez tíz év elteltével 16-ra csökkent. 2017-ben pedig még áramvonalasabb, 9 tárcából álló kormány jött létre, az EU-integrációért a miniszterelnök-helyettes felel.

A kormány munkáját a miniszterelnök irányítása alatt álló kancellária (Cancelaria de Stat) hangolja össze, amely meghatározza a kormány prioritásainak kitűzésére vonatkozó általános keretet, szervezeti és koordinációs támogatást nyújt a közpolitikák tervezési, kidolgozási és végrehajtási rendszeréhez a minisztériumok és más központi közigazgatási hatóságok szintjén, végrehajtja a kormány munkaprogramját, elkészíti a kormány határozattervezetét, rendeleteit és rendelkezéseit, és ellenőrzi azok végrehajtását.

A kormány irányítása alatt 11 központi közigazgatási szerv (autoritaţ administrative centrale) működik, köztük példaként említhető a szellemi tulajdon, az élelmiszer-biztonság, a beruházási, a statisztikai, az etnikumközi vagy a társadalom- és az egészségbiztosítási ügynökség.

[37] Lege Nr. 136 din 07.07.2017 cu privire la Guvern
[38] Moldáv alkotmány 106. cikk 2.
[39] particip.gov.md

8. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS TERÜLETI ÉS HELYI SZINTJEI ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK

A Moldova területi igazgatásáról szóló törvényt[40] 2001-ben fogadták el, ennek 2003-as hatálybalépésével szervezték újjá[41] az ország területi igazgatását, az 1991 előtti beosztásra alapozva. Eszerint az ország területe – a vidéki, rurális területeken – falvakra (satu), egyébként városokra (oraş) és a több falvat és várost lefedő járásokra (raion) oszlik, ezekből 32[42] található az országban. A község (comuna) egy közigazgatási-területi egység, amely két vagy több faluból áll, a közös gazdasági, társadalmi, kulturális, földrajzi és demográfiai körülményei miatt. A város a törvény szerint olyan közigazgatási-területi egység, ahol a munkaerő nagy része a nem mezőgazdasági tevékenységekben található, és jelentős társadalmi-gazdasági befolyást gyakorol a környező területre. Egyes városok municípium rangra emelhetők, amely olyan városi település, amelynek különleges szerepe van az ország gazdasági, társadalmi, kulturális, tudományos, politikai és adminisztratív

[40] Lege Nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova
[41] A mai közigazgatási beosztás hosszas fejlődés eredménye. 1991 és 1998 között az ország 40 körzetből és 10 városból, 1998 és 2003 között 12 megyéből állt.
[42] Anenii Noi, Basarabeasca, Briceni, Cahul, Cantemir, Calaraşi, Causeni, Cimislia, Criuleni, Donduseni, Drochia, Dubasari, Edinet, Falesti, Floresti, Glodeni, Hincești, Ialoveni, Leova, Nisporeni, Ocnita, Orhei, Rezina, Rișcani, Singerei, Soroca, Straseni, Soldanești, Stefan Voda, Taraclia, Telenesti, Ungheni.

életében, fontos ipari, kereskedelmi és oktatási intézményekkel, oktatással, egészségüggyel és kultúrával rendelkezik.[43] A főváros (capital) státuszát külön organikus törvény[44] szabályozza, amely szerint a főváros tanácsa (consiliu) 51 tagú, és a főpolgármester (primarul general) vezeti.

Moldovában 66 város (ebből 13 municípium), valamint mintegy 1500 (kis)település van, ezek egy része azonban önálló igazgatással nem rendelkezik, így 916 önkormányzat van az országban, ez igen fragmentált szerkezetet jelent, figyelembe véve az ország 3,4 milliós népességét. Az önkormányzatiság települési és járási szinten egyaránt megvan: a járások tanácsát, a falvak és városok önkormányzati testületét és a polgármestert közvetlenül, négy évre választják. A járási tanács maga választja elnökét (preşedinte raionului). A 2006-os önkormányzati reform keretében elfogadott helyi közigazgatásról szóló törvény[45] meghatározza a településeken lakosságarányosan megválasztható tanácsosok számát (legalább 9 fő, 1500 lakos esetén), az önkormányzati szervek feladat- és hatáskörét, valamint az önkormányzatok saját bevételét (helyi adók – ezek azonban olyan szerény mértékűek, hogy a települések nagymértékben a központi költségvetés transzfereire vannak utalva, amelyek a helyi költségvetések 80%-át is elérik[46]). Az önkormányzatok működését titkár (secretarul consiliului) segíti, a polgármesteri hivatal (primaria) pedig a végrehajtási hely általános szerve.

[43] A területi közigazgatásról szóló törvény szerint ilyen Chisinau, Balti, Bender, Cahul, Ceadir-Lunga, Comrat, Edinet, Hincesti, Orhei, Soroca, Straseni, Tiraspol és Ungheni.

[44] Lege Nr. 136 din 17.06.2016 privind statutul municipiului Chişinău

[45] Lege Nr. 436 din 28.12.2006 privind administraţia publică locală

[46] Igor Munteanu: *Key Features of Local Self-Government in Moldova*. IDIS „Viitorul", Moldova, 2017.

9. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS

2018-ban először fogadott el a törvényhozó közigazgatási eljárási törvényt,[47] amely 2019-ben lépett hatályba. A 258 paragrafusból álló törvény szabályozza az állami hatóságok által kiadott közigazgatási aktusok kiadásának eljárását, a polgárok által benyújtott petíciók megoldási mechanizmusait, a közigazgatási intézmények és hatóságok meghatározását és működését, valamint az adminisztratív folyamat egyéb fontos elemeit. A kódex három célt tűz ki maga elé: az eljárások koherenciája és kiszámíthatósága révén egyszerűsítést, a jogi eljárások egységességét és az eljárások stabilitását.

A kódex első könyve tartalmazza a fogalmak, alapelvek meghatározását, a második könyv a felek jogállását, a hatásköri és illetékességi kérdéseket, az eljárás egyes lépéseit, a közigazgatási aktusok kiadására, elfogadására, valamint a végrehajtásra vonatkozó eljárást. Itt jelenik meg a közigazgatási szerződésekre vonatkozó szabályanyag is. A harmadik könyv tartalmazza a közigazgatási perek eljárását és a jogorvoslati rendszert. A törvény újítása, hogy az eljárás során információhoz való hozzáférés ingyenessé teszi.

10. A KÖZIGAZGATÁSI SZEMÉLYÜGY JOGI KERETEI ÉS HUMÁNPOLITIKA

A közigazgatási személyügyi törvény[48] személyi hatálya átfogja a minisztériumokat, központi közigazgatási szerveket és önkormányzatokat (a köztisztviselők illetményéről külön, 2012-ben elfogadott törvény rendelkezik, amely új rendszert vezetett be). A kb. 23 ezer

[47] Codul administrativ al Republicii Moldova

[48] Lege Nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public

köztisztviselő az összes közfoglalkoztatott mintegy 8%-át teszi ki.[49] Bár elvileg a kancellária felelős a kormányzati személyügyért, valójában igen fragmentált humánpolitika működik a gyakorlatban, annak ellenére, hogy néhány éve az állashelyeket csak központi pályázat útján lehet betölteni. Megemlíthető helyi sajátosságként, hogy az alkotmány a közszolgáktól kifejezetten az állam iránti lojalitást várja el, az állam iránti kötelességek között említve.[50]

11. A KÖZIGAZGATÁS HATÉKONYSÁGA ÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ HATÁSAI

Az ország rendelkezik átfogó, a 2030-ig tartó időszakra szóló fejlesztési stratégiával,[51] amelynek egyik fő mozgatója az EU-integráció. Az első átfogó közigazgatás-fejlesztési stratégia a 2016–2020-as időszakra vonatkozik, ennek fő jelszavai az integráció, decentralizáció, egyszerűsítés, digitalizáció. A dokumentumot a 2015-ben kormányhatározattal létrehozott nemzeti közigazgatási reform tanács készítette elő.

Az elektronikus közigazgatás-fejlesztésről szóló, 2020-ig tartó stratégia 2011-ben indult, azóta szinte minden évben bővült az elérhető szolgáltatások köre, a fejlődés lassú, de folyamatos (az adatcseréről és interoperabilitásról szóló törvényt 2018-ban fogadták el). Az e-közigazgatási portálon[52] elérhető a számos szolgáltatás közül az e-közbeszerzés vagy az e-vízum, és elindult a jogszabályok hivatalos lelőhelye[53] is. A stratégia végrehajtásáért a kancellária által 2010-ben létrehozott e-közigazgatási ügynökség (Centrul de Guvernare Electronică) felelős.

[49] Salvador Parrado: *Civil service professionalisation in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova And Ukraine*. SIGMA, 2014.

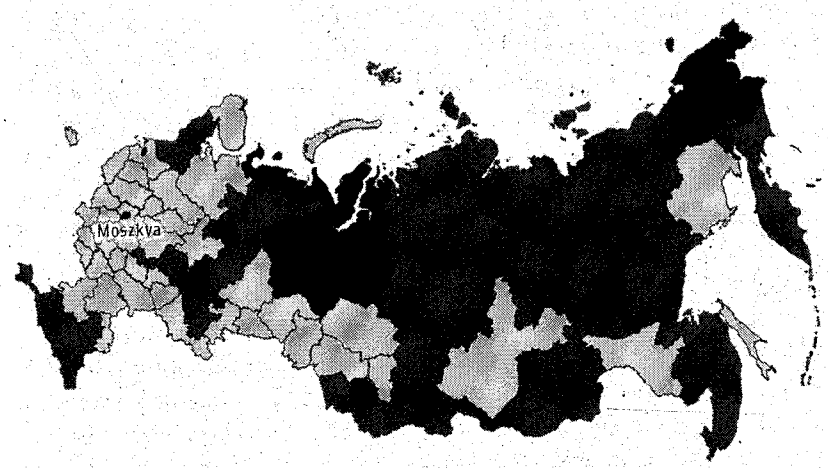
[50] Moldáv alkotmány 45. cikk (2)

[51] Strategia Națională de Dezvoltare Moldova 2030, ez váltotta fel a korábbi, 2020-ig tartó 'Moldova 2020' stratégiát.

[52] egov.md; az egyes szolgáltatások elérhetőek az e-services.md oldalon.

[53] lex.justice.md

OROSZORSZÁG



Hivatalos neve (magyarul)	Oroszországi Föderáció
Hivatalos neve (helyi nyelven és írással)	Rossiyskaya Federatsiya/Российская Федерация
Terület (km²)	17 098 246
Főváros	Moszkva
Lakosságszám	145 949 806
Hivatalos nyelv	orosz
Pénznem	orosz rubel (RUB)
Egy főre eső GDP (USD) [nominális]	11585 (constant 2010 US$: 12011,5)

1. KÖZJOGTÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK

A keleti-szláv népességet tömörítő középkori orosz állam Kijevi Rusz néven a 10. században jött létre a nagy kelet-európai síkságon. A nagy észak-ázsiai – azaz szibériai – területekre csak a 16. és 17. században tett szert. Az oroszok 988-ban bizánci közvetítéssel vették fel a görög-keleti rítusú kereszténységet, aminek döntő jelentősége lett az ország későbbi szellemi fejlődése szempontjából. Konstantinápoly és a balkáni ortodox államok eleste után ugyanis a Moszkvai Nagyfejedelemség lett a világ egyetlen pravoszláv (ortodox) állama. Az orosz államiság és politikai mentalitás fejlődése szempontjából döntőnek bizonyult továbbá a mongol–tatár uralom (azaz a tatárjárás) időszaka, amely több mint 250 évre meghatározta az ország életét. A mongol hódítás nemcsak tönkretette a kijevi központú orosz államiságot, hanem sok vonatkozásban megszakította az orosz földeknek a középkori Európához kötődő dinasztikus, gazdasági és kulturális kapcsolatait. Az orosz fejlődésből főleg ezért maradt ki a középkori „szabadság kis köreinek" kialakulása (egyetemek, szabad királyi városok, rendi monarchia, a nemesség személyi jogai stb.).[1]

A kora újkori moszkvai-orosz állam figyelme a 17. század végétől főleg Nyugat felé fordult. Annak érdekében, hogy a nyugati konfliktusokban versenyképes legyen, I. (Nagy) Péter vezetésével a 18. század végén nagyszabású hadsereg- és államszervezési „nyugatosítási" politika kezdődött, amely külsőségekben ugyan sokat változtatott az ország jellegén, de lényegében konzerválta a szigorúan centralizált autokratikus irányítási modellt. Ennek élén először a moszkvai nagyfejedelem, majd 1547-től az orosz cár, a péteri reformok óta pedig végül az imperátor állt. Az uralkodó egészen 1905/1906-ig, azaz az első orosz forradalom következtében kiadott Októberi Manifesztum és a birodalmi alaptörvények megszületéséig a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom egyetlen forrása maradt. Az első országos szintű népképviseleti (cenzusos és kuriális) törvényhozó szervet

[1] Sz. Bíró Zoltán: Az orosz történelmi fejlődés különössége: rivális koncepciók és az önreflexió hagyományai. *Replika* 19–20. (1995. december), 93–102. o.

(Állami Dumát) a lakosság csupán 1906-ban választotta meg, de a cárt akkor is abszolút vétójog illette meg, illetve a kormány csak neki volt felelős.

A nyugatos reformok Oroszországban egyébként tovább erősítették a központosító állam hatalmát. Az orosz állam legendás túlsúlyából és bürokratizmusából megszületett egyrészt a híres „államellenes" orosz anarchizmus, másrészt az „erős, egységes és hatékony hatalom" (más néven az orosz etatizmus) fetisizálása.[2] A fentiek miatt sokak számára meglepetés volt, hogy 1917-ben éppen itt győzött a világ első sikeres antikapitalista szocialista forradalma, amely a hagyományos orosz államiság végét is jelentette. A helyét átvette a szovjet államépítés, 1922-ben pedig létrejött a Szovjetunió. Bár a bolsevikok ezt tagadták, sokat merítettek a korábbi orosz hatalomgyakorlási hagyományokból. Az igazi népi demokráciát vagy a demokratikus szocializmust ugyan nem sikerült kiépíteniük, de egy olyan sajátos közjogi rendszert hoztak létre, amely az 1906 és 1917 közötti polgárosuló orosz monarchiával szemben képes volt külföldön is hatást gyakorolni. Ennek a modellnek egyik fontos vonása volt a nemzetiségi alapú és egyben többszintű szovjet föderalizmus megteremtése, amellyel ugyan nem tudták végleg megoldani a nemzetiségi kérdést, de – szándékaiktól függetlenül – végül megkönnyítették a Szovjetunió viszonylag békés szétesését. Igaz, ebben a szovjet szövetségi és tagállami orosz köztársasági irányítási elitek súlyos belső konfliktusa is hozzájárult.[3]

A hosszú állami léttel rendelkező Oroszország tehát meglehetősen rövid alkotmányos hagyományokkal rendelkezik. Ennek ellenére kétszer is mintaadó állammá tudott válni a közjogi története során. Egyrészt az államszocializmus idején, amikor az orosz államiság akkori formáját megtestesítő Szovjetunió a világ jelentős részét volt képes befolyásolni, másrészt pedig a rendszerváltás utáni átmeneti (tranzíciós) időszakban. Az 1993. évi alkotmány egyes megoldásai (például

[2] Bergyajev, Nyikolaj: *Az orosz kommunizmus értelme és eredete*. Századvég, Budapest, 1989. 63–82. o. és 154–159. o.

[3] Boffa, Giuseppe: Ot SzSzSzR k Rossziji. Mezsdunarodnije otnosenyija, Moszkva, 1996. 236–254. o.

olyan elnöki rendszer kiépítése, amelyben külön kormányfő is működik) ugyanis egy időre másutt is népszerűek lettek a posztszovjet térségben. Az orosz polgári alkotmányos fejlődés legfontosabb mérföldköve az 1906-os esztendő volt. A szovjet szocialista alkotmányozásnak több fontos évszáma volt, hiszen ebben az időszakban összesen négy alkotmány született (1918, 1924, 1936, 1977). Ezekben az években született szövetségi szintű szovjet alkotmányokat rövid időn belül követték a tagállami szintű köztársasági alkotmányok, köztük az 1978. évi szovjet oroszországi alkotmány is, amely aztán túlélte a Szovjetunió szétesését és a független Oroszország megszületését. Ez a dokumentum volt tehát hatályban a függetlenség első éveiben. Koherens dokumentumnak akkor aligha lehetett volna nevezni, de államszervezeti téren több olyan elemet tartalmazott már, amelyek előrevetítették az orosz közjogi jövőt. A szocialista korból megörökölött kétszintű törvényhozás léte, amely a népképviselők nagy létszámú kongresszusából és az elvben folyamatosan működő kétkamarás Legfelsőbb Tanácsból állt még nem lehet tekinteni újszerűségnek, de az egyszemélyi választott orosz államfői, azaz elnöki és alelnöki tisztség létrehozását 1991 nyarán már igen. A népképviselők kongresszusa ezen a nyáron döntött már az orosz alkotmánybíróságról is.

1991 augusztusában sor került egy puccskísérletre, amelynek az akkori szovjet közjogi méltóságok többsége részese volt, mégpedig azzal a logikus céllal, hogy megmentsék az összeroskadó Szovjetuniót. Az akció nem sikerült, ez pedig megerősítette az immár egyszemélyi új orosz elnököt, Borisz Jelcint. A kudarcos puccs végül felgyorsította a szovjet föderáció felbomlását, amelyben paradox módon három szláv tagköztársaság játszott a meghatározó szerepet: Oroszország, Ukrajna és Belorusszia. Oroszország 1991 decemberében független és szuverén állammá vált, ami azonban nem jelentette a különböző nemzetiségi szeparatista mozgalmak és a dezintegrációs folyamat végét. Sőt, ez a folyamat most már magát az oroszországi föderációt is kezdte fenyegetni. Ebben a közegben 1992-ben kiéleződött az addig inkább együttműködő orosz államfő és a törvényhozás viszonya. Jelcin ugyanis olyan új alkotmányt akart, amely jelentősen megerősítette volna a

válságkezelő elnöki hatalmat, részben a törvényhozás rovására.[4] Az utóbbi ezt elfogadhatatlannak tartotta. Miután az orosz politikai élet még meglehetősen strukturálatlan volt, a konfliktus végül az államfői és törvényhozó hatalom szerkezeti problémájaként jelent meg a külvilág előtt, noha ezt az alapvető szembenállást komolyan árnyalták egyéb problémák is – például a gazdasági sokkterápiához való viszonyulás, a szovjet múlt és birodalmiság megítélése, a különböző állami jövőképek stb.

A konfliktus végül 1993. szeptember végén és október elején kulminált, és október 2-a és 4-e között még a fegyverek is szóhoz jutottak, aminek következtében – a valószínűleg alábecsült – hivatalos adatok értelmében 147 ember meghalt és 372 megsebesült. A konfliktus forró szakasza azzal kezdődött, hogy Borisz Jelcin államfő 1993. szeptember 21-én rendelettel megpróbálta feloszlatni a törvényhozást, és bevezetni az elnöki kormányzást. Az 1993. évi 1400. számú rendelete eufemisztikusan az Oroszországi Föderáción belüli szakaszos alkotmányos reformjáról szólt. A törvényhozók viszont úgy döntöttek, hogy nem adják meg magukat, és ebben a kormány egy része és az államfő helyettese, Alekszander Ruckoj is támogatta őket. Összesen 638 különböző irányultságú honatya próbált ellenállni a törvényhozás épületében. Szeptember 25-én pedig a Jelcinhez lojális fegyveres erők elkezdték a blokádjukat. A pátriárka közvetítése, hasonlóan, mint nyáron az alkotmánybírósági elnök közbejárása sem vezetett eredményre. A fegyveres összetűzések október 2-án kezdődtek el. Október 4-én már tankok lőtték a moszkvai Fehér Házat. Végül az elnök került ki győztesen ebből a konfliktusból, és a szakértők ősszel az államfőnek kedvező alkotmánytervezetet dolgoztak ki, amelyet aztán a működő törvényhozás hiányában 1993. december 12-én népszavazásra bocsátottak.[5]

[4] Az orosz alkotmányozási folyamatról lásd Szente Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet (1945–2005)*. Budapest, Osiris, 2006. 449–459. o.

[5] Ezekről az eseményekről lásd *Jelcin és a jelcinizmus*. Posztszovjet Füzetek XI. Magyar Ruszisztikai Intézet, Budapest, 1993. Innen különösen Sz. Bíró Zoltán: Versengés a hatalomért: Jelcin és a parlament – avagy a hatalomra jutás jelcini iskolája című írása (13–23. o.) az informatív az események vonatkozásában.

2. AZ ALKOTMÁNY ÁLLAMFILOZÓFIÁJA, A KORMÁNYZÁSSAL ÉS A KÖZIGAZGATÁSSAL KAPCSOLATOS ALKOTMÁNYOS ALAPELVEK

Az 1993. évi, jelcininek is nevezett orosz alkotmány a születési körülményeinek megfelelően annak ellenére, hogy látszólag a félprezidenciális államokra hasonló alapokról indult ki, meglehetősen erős államfői hatalmi központot létesített az oroszországi közhatalmi rendszerben, amely pozíciója azóta is erősödik. Ezt szolgálta az eddigi alkotmánymódosítások többsége, ahogyan az egész orosz politikai rendszer belső működése. A miniszterelnöki intézmény létezése ellenére tehát Oroszországban egyértelműen elnöki kormányformáról lehet beszélni. Ennek konkrét jellegéről később lesz szó. Ez a tendencia 2020-ban is tovább erősödött.

Az 1993-ban elfogadott orosz alkotmány másik jellemző vonása az oroszországi föderalizmus újraértelmezése volt. A föderális berendezkedés az 1990-es évek elején Oroszországban szovjet örökségnek számított, és a megszüntetése nem volt reális alternatíva, főleg a különböző erősödő nemzetiségi, autonomista, illetve tagállami szuverenista és időről időre jelentkező szeparatista mozgalmak kontextusában. Az utóbbi jól jelképezte a két orosz–csecsen háború tragikus végeredménye. Az alkotmány jól körülhatárolható módon, külön cikkelyekben meghatározta a föderáció kizárólagos kompetenciáit, valamint a föderáció és a tagállami szubjektumok közös jogköreit is. A szubjektumok feladat- és hatásköreinek pontos meghatározása viszont hiányzik az alkotmányból.

Az új alkotmány elfogadása előtti Oroszországban meglehetősen aszimmetrikus föderalizmus létezett, amelyet többszintűség is jellemzett. A rendszerváltás éveiben megerősödött az autonóm köztársasági státust élvező nagyobb nemzetiségek helyzete, ami irritálni kezdte az egyszerű területi jellegű orosz megyék és kerületek vezetőit. Azelőtt ugyanis minden külsőség ellenére Moszkvával szemben mindketten egyformán jogtalanok voltak, a rendszerváltáskor viszont a központ és a köztársaságok szintjén a konföderatív elemekkel bővített föderáció kezdett kialakulni, ugyanakkor a központ és az orosz adminisztratív területi egységek szintjén tovább virágzott az unitarista jellegű központosított állam. Az orosz megyék és kerületek vezetősége nem szándékozott megelégedni az alárendelt, rájuk nézve diszkriminatív státusokkal. Az pedig, hogy az orosz többségű területek együtt alkossanak külön Orosz Köztársaságot az Oroszországi Föderáción belül, számukra nem volt elfogadható. A másik alternatíva az 5-10 nagy regionális egyesülés létrehozása volt, amelyek az új orosz regionalizmus alappillérévé válhattak volna. Felmerült az aszimmetrikus föderalizmus gondolata is. Végül az új alkotmány, amely gyors tempóban készült el, a különböző elnevezésű és jogállású területi egységek egyenjogúságát deklarálta, illetve azt is, hogy a föderáció szubjektumai (az alkotmány ugyanis ezt a szót használta) a szövetségi államhatalmi szervekkel fennálló kapcsolataikban is egyenlő jogokat élveznek. Az más kérdés, hogy az aszimmetrikusság teljesen nem tűnt el a rendszerből. Az 1990-es években jelentős különbségek léteztek a közös költségvetésbe befizető úgynevezett donor régiók, és az abból részesülő szegényebb régiók között. Főleg az előbbiek voltak elégedetlenek, és az újraválasztásában reménykedő államfő belement abba, hogy külön szerződésekkel biztosítsa e területek elitjeinek a lojalitását. A csecsen háborúk azonban idővel mérsékletre intették a regionális vezetőket, ahogyan az ezredforduló utáni erőskezű putyini rendszer kiépítése is.[6]

Az Oroszországi Föderáció szubjektumai, alanyai a következő státussal rendelkezhetnek: autonóm köztársaságok, kerületek, megyék, szövetségi jelentőségű városok, autonóm megye és végül az autonóm körzetek. Az utóbbiak többsége (ilyen összesen négy van az Urál környékén és Szibériában) ritkán lakott, de viszonylag nagy kiterjedésű terület. Az alkotmány lehetővé teszi,[7] hogy az autonóm körzeteket és a részüket képező kerületek vagy megyék közötti kapcsolatokat szövetségi törvénnyel és az államhatalmi szerveik közötti megállapodással is lehessen szabályozni. A szövetségi alany, szubjektum (azaz

[6] Ezekről a korai folyamatokról lásd Halász Iván: Az új oroszországi föderalizmus. Régiók és a központ viszonya az 1993. december 12-i alkotmányban. *Jogtudományi Közlöny*, 1996. december, 519–530. o.

[7] Orosz Föderáció alkotmánya 66. cikk 4. bekezdés

régió) jogállását közös megállapodással úgy lehet módosítani, hogy az Oroszországi Föderáció és az érintett szubjektum a szövetségi szintű alkotmányerejű törvénnyel összhangban megegyezik erről. A 2020. évi nagy alkotmánymódosítás egyik fontos újítása pedig az, hogy a novella lehetővé teszi a szövetségi területek létrehozását. Az ezek területén működő közhatalmi szervek létrehozását szövetségi törvény szabályozza.

Az orosz állam hagyományosan soknemzetiségű volt, ugyanakkor az orosz nemzetiségű lakosság túlsúlya mindig meghatározó benne. Valószínűleg ebből is fakadnak azok az ingadozások, amelyek a birodalmi lét és az időnkénti nemzetállami törekvések közötti feszültségből fakadtak. Ez különösen igaz az 1990-es évekre. Sem a szovjet, sem a (nyugatos irányultságú) pétervári orosz impérium nem volt ugyanis kizárólag az oroszok nemzetállama. Az is igaz, hogy az orosz állam orosz lakói nem mindig éltek jobban, mint a hozzájuk csatolt perifériák más nemzetiségű lakói, ami valóban szokatlan az európai gyarmati birodalmak vonatkozásában. A nemzetállami törekvések még inkább a történelmileg kialakult államiság szétrobbantásával fenyegették Oroszországot.[8]

Ezek a dilemmák érződnek az orosz alkotmány szövegén is. A liberális és nyitott 1990-es években született preambulum a soknemzetiségű nép nevében fogalmazódott meg. Az orosz nyelv ugyan az egész föderáció területén hivatalos nyelvnek számít, de az autonóm köztársaságok jogosultak dönteni saját hivatalos nyelvről is, amelyet az államhatalmi, önkormányzati és igazgatási szervek az orosz mellett használnak. Az alkotmány külön kiemeli a kicsi létszámú népek védelmét. A 2020. évi alkotmánymódosítás ebben a tekintetben annyiban lépett tovább, hogy az orosz nyelvet az államalkotó nemzet nyelvének deklarálta. Ez a különbségtétel az államalkotó és nem államalkotó népek között eddig nem volt benne az orosz alkotmányos rendszerben, és valószínűleg az utóbbi években tapasztalható etatista és hangsúlyosabb nemzeti irányultságú fordulatokkal függ össze. Az új szöveg is tompítani igyekezett azonban az előbbi deklaráció élét,

[8] Szilágyi Ákos: *Oroszország elrablása*. Budapest, Helikon, 1999, 361. o.

hiszen kimondta, hogy az államalkotó orosz nép az Oroszországi Föderáció egyenrangú nemzetei soknemzetiségű szövetségének tagja. Ezt a nyitott megközelítést megerősíti a kultúra alkotmányos definíciója is. Eszerint az Oroszországi Föderációban a kultúra a soknemzetiségű népének egyedi öröksége, amelyet az állam támogat és véd. Az államnak pedig meg kell védeni minden nemzet és etnikai közösség kulturális egyediségét, és garantálnia kell az etnokulturális és nyelvi sokszínűséget. Ezenkívül a föderáció megvédi és támogatja az Oroszországi Föderáció külföldön élő honfitársait. Ebbe a fogalomba pedig nem csak az orosz nemzetiségűek tartoznak.

A megszületése pillanatában az orosz alkotmány döntően az akkor népszerű liberális értékekből próbált kiindulni, mind az általános deklarációk, mind az emberi és polgári jogok tekintetében.[9] Az alkotmány első cikke ennek megfelelően köztársasági államformájú demokratikus szövetségi jogállamként definiálta az Oroszországi Föderációt, amelynek ezenkívül van még egy hivatalos neve: Oroszország. A népszuverenitás elvén kívül a bevezető rendelkezések deklarálták még a hatalommegosztás elvét, a pártpluralizmust, az ideológiai sokszínűség garantálását és az állam szociális és világi jellegét. Azt is kimondták, hogy az állampolgárt nem lehet megfosztani az állampolgárságától, de annak megváltoztatásához való jogáról sem. Idővel azonban az orosz alkotmány kezdeti liberális elvei és elképzelései halványulni kezdtek, és a nemzeti, szuverenista, illetve konzervatív értékek, elképzelések, megfontolások kerültek előtérbe. Ez különösen igaz a 2020. évi alkotmánymódosításra.

Az új szövegben az Oroszországi Föderáció deklaráltan folytonosságot vállal a Szovjetunióval, akár a saját területén, akár a nemzetközi kapcsolataiban. Az egység hangsúlyozása és az Istenbe vetett hit is bekerült az alkotmányos szövegbe, mégpedig következő megfogalmazásban: „Az ezeréves történelemmel egybefogott Oroszországi Föderáció, őrizvén az ősök emlékét, akiktől az eszméket és az Istenbe vetett hitet, valamint az orosz állam fejlődésében tapasztalt folytonosságot kaptunk meg, elismeri a történelmileg kialakult államegységet." Tovább-

[9] Szente: cit. op. 451. o.

bá a módosítás kimondta, hogy „Oroszországi Föderáció tiszteletben tartja a Haza védelmezőinek az emlékét, és garantálja a történelmi igazság védelmét. Nem engedi meg, hogy valaki tagadja a népnek a Haza védelme során tanúsított hőstetteit."

A gyereknevelés és a család vonatkozásában is új elemekkel lehet találkozni az orosz alkotmányban. Az Oroszországi Föderáció kompetenciájába így került be a család, az anyaság, az apaság és a gyerekek védelme. A házasságot férfi és nő szövetségének deklarálták. Az államnak meg kell teremtenie a gyerekek családon belüli méltó neveléséhez szükséges feltételeket. Az alkotmány megemlíti a felnőtt korú gyerekek kötelességét a szüleikről való gondoskodásra. A gyerekeket pedig az Oroszország állami politikájának legfontosabb prioritásának nevezi a dokumentum. Az államnak garantálnia kell a családon belüli nevelés elsődlegességét, de azon gyerekek vonatkozásában, amelyek szülői gondoskodás nélkül maradtak, magára vállalja a szülők kötelezettségeit.

Az állam szociális jellegével összefüggésben az alkotmányba bekerültek a munkával, annak védelmével és a fizetéssel kapcsolatos rendelkezések is. A minimálbér nem lehet alacsonyabb a munkaképes lakosság megélhetési minimumának oroszországi átlagánál. A nyugdíjrendszer kapcsán az alkotmány új szövege megemlíti az általánosság, az igazságosság és a nemzedékek közötti szolidaritás elveit, sőt, még a nyugdíjak évenkénti indexálását is. Az állam garantálja a kötelező társadalombiztosítást, a célzott szociális támogatásokat és a szociális juttatások és egyéb kifizetések indexálását. A gazdaság kapcsán az alkotmányozó megemlítette tartós gazdasági növekedést szolgáló körülmények megteremtését, illetve az állam és a társadalom közötti bizalmat, szociális partnerséget, a gazdasági, politikai, szociális szolidaritást, a dolgozó emberek tiszteletben tartását, valamint az állampolgárok jogainak és kötelességeinek az egyensúlyát.

3. A PARLAMENT

Az orosz parlamentarizmus közismerten rövidebb történelmi előzményekkel rendelkezik, mint a legtöbb európai ország. Az első népképviseleti alapon választott törvényhozó szerv csak 1906-ban jött létre. Az alig több mint százéves múltja és a sűrűn váltakozó rendszerek, illetve rezsimek ellenére mégiscsak rendelkezik néhány állandónak is mondható jellemzővel. Ilyen a kétkamarás jelleg, amely nemcsak a polgári monarchikus korban, hanem az államszocializmus idején és a rendszerváltás óta is jellemzi az oroszországi fejlődést. Az 1993. évi jelcini alkotmány is megőrizte ezt a vonást.

Az orosz bikameralizmus logikája nem volt statikus, és az egyes rendszerektől függően változott. Az 1906 és 1917 közötti időszakban az alsóházként funkcionáló, választott Állami Duma mellett létezett az Államtanács, amely tagjainak felét a cár nevezte ki, a másik felét részben a területi, részben pedig a rendi-korporatív elv alapján választottak. A területi képviseletet a kormányzósági önkormányzati gyűlések biztosítottak, a rendi-korporatív képviselőket pedig az orosz ortodox egyház, a kormányzósági nemesi közösségek, a tudományos akadémia, illetve egyetemek, valamint az ipari és kereskedelmi korporációk küldték.[10] A szovjet korszakban pedig a második kamara többnyire a nemzetiségek és azok autonómiáinak a képviseletét biztosította. Ezt a kamara neve is jelezte: a Nemzetiségek Tanácsa. Mindez megfelelt a nemzetiségi alapú szovjet föderalizmus szellemiségének.

Az 1993. évi alkotmány más terminológiával és a területi elv kidomborításával ugyanezt a logikát vitte tovább. A kétkamarás oroszországi törvényhozás neve 1993 végétől a Szövetségi Gyűlés (Федера́льное Собра́ние), amely a népképviseleti alapon választott Állami Dumából (Госуда́рственная ду́ма) és a föderáció egyes szubjektumainak képviseletet biztosító Szövetségi Tanácsból (Сове́т Федера́ции) áll.

[10] Sztyepanov, Igor Mihajlovics: *Uroki i paradoxi rosszijszkovo konsztytucionalizma*. Manuszkript, Moszkva, 1996. 10–11. o.

A Szövetségi Tanácsban minden régió két-két képviselővel képviselteti magát – egyikük képviseli ugyanis a helyi (azaz regionális) törvényhozó, a másik pedig végrehajtó hatalmat. Az egyes szenátorok kiválasztása számít eddig az egyik legsűrűbben változó elemnek a modern orosz közjogi rendszerben, annak ellenére, hogy ezt a kérdést szövetségi szintű törvénnyel kell szabályozni. A szövetségi tanácsi képviselőket korábban többségi választási rendszerben választottak a kétmandátumos választási kerületekben, amelyek területe egybeesett az egyes föderációs szubjektumokkal, azaz régiókkal. 1995-ben megszületett a Szövetségi Tanács megválasztásának rendjéről szóló szövetségi törvény, amelynek értelmében a regionális végrehajtó hatalmat annak feje, a törvényhozó hatalmat pedig annak elnöke képviselte a moszkvai székhelyű felső kamarában. 2000 augusztusában hatályba lépett egy újabb módosító jellegű szövetségi törvény, amely értelmében a végrehajtó hatalmi szerv vezetője már nem maga ült a Szövetségi Tanácsban, hanem az általa kinevezett képviselő által, a kinevezője által megadott megbízatási időre szólóan. A regionális törvényhozó szerv képviselőjét pedig a saját mandátumának idejére ez a szerv választotta meg. 2009-ben ismét módosítottak a rendszeren: csak olyan orosz állampolgárokat lehetett megválasztani a Szövetségi Tanácsba, akik az őket megválasztó regionális törvényhozó szerv vagy valamely a régió területén működő municipális képviselőtestület tagjai voltak. Ez a modell átmeneti időszak után 2011 elején lépett hatályba, de már 2012 végén egy új szövetségi törvény született erről a kérdésről, amely értelmében a regionális törvényhozó szervet csak valamelyik külön erre a célra választott tagja képviselheti a Szövetségi Tanácsban. Ami a regionális végrehajtó hatalom képviselőjét illeti, ott azt a modellt vezették be, miszerint a helyi választott végrehajtó vezető még a megválasztása előtt köteles volt megnevezni az illetékes választási bizottság előtt három jelöltet, akik közül az egyik, megválasztása esetén őt fogja képviselni a Szövetségi Tanácsban. A Szövetségi Tanács tagja csak az a 30 évnél idősebb orosz állampolgár lehetett, aki legalább öt éven át élt az általa képviselendő területi egység területén. Ez a lakhatási cenzus nem vonatkozott a szövetségi szintű

képviselőkre és azokra a személyekre, amelyek állami hivatalt látták el, akár országos, akár helyi szinten.[11]

Az orosz alkotmány legutóbbi, 2020. évi novellája ezen a területen is jelentős változásokat eredményezett. Kisebb jelentőségű, hogy mostantól a Szövetségi Tanács tagjait hivatalosan is szenátoroknak nevezik. Az eddigi modell, amely értelmében egy-egy szenátort a regionális törvényhozó szerv választja meg, és a végrehajtó hatalom vezetője nevezi ki, megmaradt, de kiegészült néhány jelentős újdonsággal. Egyrészt az államfő, miután lejárt a mandátuma, vagy az idő előtti lemondása esetén, élete végéig szenátorrá válik – az utóbbi esetben jogosult visszautasítani ezt a lehetőséget. Ennél fontosabb, hogy az államfő delegálhat a Szövetségi Tanácsba legfeljebb harminc föderatív képviselőt, akik közül hetet akár életük végéig szóló mandátummal küldhet a testületbe. Ők csak olyan állampolgárok lehetnek, akiknek az országuk előtt kiemelkedő érdemeik vannak, amelyeket az állami és társadalmi területeken értek el. A többiek mandátuma hat évre szól. Egyébként a szenátorok összlétszáma mindig a regionális képviselők és az utóbb leírt módon kinevezettek számától függ. Szenátorrá pedig csak a legalább 30 éves orosz állampolgár válhat, aki az országban rendelkezik állandó lakhellyel, nem rendelkezik más állam állampolgárságával, illetve külföldi állandó lakhellyel. Többi fontos állami tisztviselőhöz hasonlóan számukra is tilos bankszámlát nyitni külföldön, külföldi bankokban őrizni értékeket és pénzösszegeket.

Ehhez képest jóval egyszerűbb volt az elmúlt negyedszázadban az Állami Duma közjogi fejlődése. Az 1993-hoz hasonlóan most is 450 tagú testületről van szó, amelyben a passzív választójog 21 éves korhatárhoz van kötve. Egyébként a képviselőkre és jelöltekre most már hasonló korlátozások vonatkoznak, mint a szenátorokra. Nem lehet egyszerre

[11] Az orosz választási szabályozás első évtizedéről lásd Soltész Erzsébet: *A vegyes választási rendszer működése Oroszországban (1993–2003)*. Műhelytanulmányok I. Miskolci Egyetem, Politikatudományi Intézet, 2008. http://mek.oszk.hu/06200/06224/06224.pdf A Szövetségi Tanács tagjainak, azaz a szenátoroknak a kiválasztásáról lásd összefoglalóan http://council.gov.ru/structure/council/formation_order/

mindkét kamarában képviselni a választókat, mert az összeférhetetlen. Szintén tilos más államhatalmi és helyi önkormányzati képviseleti szinten való mandátumviselés. A professzionális alapon dolgozó képviselők továbbá nem állhatnak állami szolgálatban, és nem lehet más kereső tevékenységük, a tudományos, oktatói és alkotói munka kivételével. Mindkét kamara tagjai azonos jellegű immunitással rendelkeznek.

Az Állami Dumára vonatkozó választási rendszer az elmúlt negyedszázadban ugyan több változáson esett át, de egy eleme tartósnak bizonyult – a vegyes jellege. Ez azt jelenti, hogy 225 képviselőt egyéni választókerületekben, 225 képviselőt pedig pártlistákról választanak. A bekerülési küszöb pedig eredetileg 5%-os volt, később azonban 7%-ra emelkedett. 2011-ig az Állami Duma mandátuma négy évre szólt, akkor viszont öt évre nőtt. Már nem indulhatnak egyéni jelöltek, hanem minden képviselőjelöltet csak pártok delegálhatnak. Ezeket a változásokat már Vlagyimir Putyin elnöksége alatt vezették be, amikor 2005-ben úgy próbálták megreformálni a választási rendszert, hogy csökkenjen a kisebb pártok mozgástere.

Az 1990-es években az oroszországi pártrendszer, amely mindig a közjogi és választási rendszer függvénye is, meglehetősen instabil és diffúz volt. A fragmentált pártrendszert a történeti hagyományokon kívül az is gyengítette, hogy a kormányzásra csak közvetett hatása volt a parlamenti pártok erőviszonyainak. Ennek ellenére akkor olyan jellegzetes pártstruktúra alakult ki, amelynek a posztszovjet térségen kívül alig akadt megfelelője. A törvényhozásban reformer liberális, az állami ipart képviselő centrista, hazafias nacionalista és kommunista csoportosulások ültek.[12] Többnyire az utóbbiak voltak sikeresek a választásokon; de kicsi befolyást gyakoroltak a kormányzatra. A jelcini érában az is jellemző volt, a kormányzáshoz, törvényalkotáshoz és a költségvetés elfogadásához szükséges többséget csak a parlamenti választások után hozták létre a parlamentben helyet foglaló különböző csoportokból és politikusokból. Az így létrejött képződményt pedig egyszerűen a „hatalom pártjának" nevezték.[13]

[12] Szente, Zoltán: cit. op. 456. o.
[13] Uo. 456. o.

Ezen a rendszeren gyökeresen változtatott Putyin és elnöki stábja. Ezt a célt szolgálták a már említett 2005. évi választójogi reformok, de a Kreml még azok előtt – gyakorlatilag rögtön az új elnök hivatalba lépése után – megpróbált létrehozni tartós szerkezetű kormánypártot (az újszerűbb és főleg stabilabb „hatalom pártját"). Az Egységes Oroszország (Единая Россия) nevű pártot két olyan pártból hozták létre, amelyek az 1990-es években már helyet foglaltak az Állami Dumában. Az egyik a Putyinhoz eredetileg is közel álló Egység nevű párt, a másik pedig a korábbi miniszterelnökhöz, Jevgenyij Primakovhoz és a moszkvai főpolgármesterhez, Jurij Luzskovhoz állt közel (Haza – Egész Oroszország). A pártban helyet foglaltak az előbb említett politikai képződmények már regnáló duma-képviselői, és ide beléptették az orosz közigazgatás sok vezető beosztású tisztviselőjét. Ez azonban kevés volt, kellettek ugyanis népszerűbb és ismertebb arcok is, akiket gyakran az élsportolók és művészek között kerestek. Létrehozták a párt ifjúsági szervezetét is, hogy legyen kinek pártgyűlésekre járni és kampányolni az utcákon, illetve a gazdag vállalkozók között megszervezték a párt anyagi hátterét is.[14] A párt fő feladata – lehetőleg minősített többséggel – megnyerni a soron következő választásokat, ami az erőteljes állami médiatámogatással és az „adminisztratív erőforrások aktivizálásával" többnyire sikerül is. Így a hivatalos politikai rendszer meglehetősen kiszámíthatóvá vált, és minimális szintre csökkentették a különböző „bizonytalansági tényezőket." Ez ugyanakkor nem jelenti a sajtószabadság teljes hiányát és a választások jelentéktelenségét.

Az erős kormányzati háttérrel rendelkező Egységes Oroszország már a 2003. évi választásokon megszerezte kétharmados többséget, amelyre szüksége volt az alkotmánymódosításokhoz, majd ezt az eredményt 2007-ben is megismételte. Ebben az első ciklusban alakult ki nagyjából az a párt- és frakciószerkezet, amely a mai napig meghatározza Oroszország politikai életét. Az „Állami Duma lényegét tekintve – egyetlen pártcsere kivételével – azóta is őrzi az akkor kialakult

[14] Zygar, Michail: *Všetci mocní Kremľa*. Absynt, Krásno nad Kysucou, 2016, 162–163. o.

szerkezetét, vagyis azóta is csak négy párt kerül a Dumába, és ezek közt 2003 óta nincs egyetlen nyugatos vagy liberális párt sem. Ettől kezdve a politika legfontosabb nyilvános színterére – a kommunista pártot leszámítva – kizárólag kreatúrapártok nyertek bebocsátást, vagyis olyan pártok, amelyek a mindenkori végrehajtó hatalom politikai szándéka, és nem a társadalom valamely csoportjának az akarata alapján jöttek létre. Ezek a tendenciák a következő években tovább erősödtek, és a párt-, illetve a választási törvény többszöri átalakításával teljesedtek ki."[15]

A lényeges választójogi változásokra még a 2003–2007-es duma-ciklusban sor került. Akkor ugyanis áttértek az arányos választási rendszerre, amelyben csak a politikai pártok tudtak jelölteket állítani, és a bekerülési küszöböt 5%-ról 7%-ra emelték. A 2007–2011-es ciklusban meghosszabbították a törvényhozás mandátumát 4 évről 5 évre, az államfőét pedig 6 évre. A 2011–2016-os duma ciklusban pedig visszaállították a vegyes választási rendszert, azaz a 225 duma képviselőt ismét az egymandátumos választókerületekben választják meg. Ekkor vezették be a regionális kormányzók közvetlen választását is.[16]

Az orosz törvényhozás két kamarája elkülönülten ülésezik, de az államfő üzeneteinek meghallgatására együttes ülést is tarthat, ülései nyilvánosak. A két kamara különböző feladat- és hatáskörökkel rendelkezik, a különbségek 2020-ban még markánsabbak lettek. Az Állami Dumának inkább a kormányzati munka ellenőrzésében (bizalmi kérdések), a költségvetési kérdésekben és a közpolitika alakításában van meghatározó szerepe. Megválasztja és menesztheti továbbá a központi bank elnökét, illetve az állami számvevőszék alelnökét (korábban elnökét, de őt most a Szövetségi Tanács választja meg), ám mindkét esetben az államfő kezdeményezéséhez van kötve. Ezenkívül az emberi és állampolgári jogok biztosának (Уполномоченного по правам человека) a megválasztása, a meghallgatása és esetleges le-

[15] Sz. Bíró Zoltán: *Putyin Oroszországa*. Noran Libro Kiadó, Budapest, 2019, 29. o.

[16] http://duma.gov.ru/en/duma/about/history/information/ (2020. 09. 11.)

váltása is a kompetenciájába tartozik. Amnesztiát is hirdethet, szemben az egyéni kegyelmezési joggal, amely azonban államfői hatáskör.

A Szövetségi Tanács jogkörei inkább az állam egyéb működésére vonatkoznak. A fő bírói pozíciók betöltését ugyanis az államfő a felsőházzal karöltve végzi, a Szövetségi Tanács továbbá jóváhagyhatja a hadiállapot és a rendkívüli állapot elnöki kihirdetését, fogadja az államfő lemondását, ahogyan kiírja az államfőválasztások időpontját is. A szövetségi szubjektumok közötti határmódosítás jóváhagyásához is szükséges a döntése.

A törvénykezdeményezés jogával Oroszországban az államfő rendelkezik, továbbá a kormány, a Szövetségi Tanács és annak tagjai, ahogyan az Állami Duma és annak tagjai, végül pedig a föderációs szubjektumok törvényhozó testületei is. Ezen szervek törvénykezdeményezési joga korlátlan. Az alkotmánybíróság és a legfelsőbb bíróság pedig csak a kompetenciájukba tartozó ügyekben rendelkeznek azzal. Azokat a törvénytervezeteket, amelyek bevezetik vagy kivezetik az adókat, felfüggesztik azok befizetési kötelezettségét, az állami hitelekről vagy az állam pénzügyi kötelezettségeiről szólnak és minden más olyan törvénytervezetet, amely a szövetségi költségvetés számára kiadásokkal jár, csak a szövetségi kormány jóváhagyásával lehet benyújtani.

A szövetségi törvényeket az Állami Duma fogadja el, az összes képviselő abszolút többségével, ha csak az alkotmány mást nem mond. Az ily módon megszavazott törvényeket öt napon belül el kell küldeni a Szövetségi Tanácsnak. A szövetségi törvény akkor tekinthető elfogadottnak, amikor az utóbbi kamara képviselőinek a többsége is megszavazta, vagy ha 14 napon belül nem döntött róla. Az elutasítás esetén egyeztető bizottságot kell létrehozni, aztán a tervezetet ismét meg kell tárgyalni az Állami Dumában. Amennyiben az utóbbi nem ért egyet a Szövetségi Tanács elutasító döntésével, akkor ismételten már kétharmados többséggel kell elfogadni a kifogásolt törvényt. A Szövetségi Tanácsnak azonban kötelezően foglalkoznia kell a szövetségi költségvetést, a szövetségi adókat és járulékokat, a pénzügyi, vámügyi és hitelügyeket érintő szabályokkal, valamint a nemzetközi szerződések ratifikálását vagy felmondását, az államhatár jogállását vagy védelmét, valamint a háborút és békét érintő szövetségi törvé-

nyekkel. A mindkét kamarában elfogadott törvényt öt napon belül el kell küldeni az államfőnek, akinek 14 nap áll rendelkezésre az aláírására, vagy a halasztó hatályú vétó emelésére. Az elnöki vétó esetében mindkét kamarában kétharmados többséggel kell elfogadni a kifogásolt törvényt.

Ennél is nagyobb többség kell a szövetségi szintű alkotmányos törvények elfogadásához – a Szövetségi Tanács tagjainak háromnegyedes támogatottsága. Igaz, az Állami Dumában ilyenkor is csak a kétharmados többség szükséges. Eredetileg itt az elnöknek már nem volt mozgástere, de a 2020. évi novella értelmében ilyenkor is fordulhat még az alkotmánybírósághoz azzal, hogy az vizsgálja meg a jogszabály alkotmányosságát. Érdekes, hogy az alkotmány nem rendelkezik a Szövetségi Tanács elnök általi feloszlatásáról, és csak az Állami Dumára koncentrál. Az államfő akkor oszlathatja fel a testületet, amikor háromszor megtagadta a bizalmat az általa jelölt kormányfőtől, akkor is, ha a bizalmi szavazást ő kérte. Ugyanakkor a megválasztásától számított egy éven belül semmiképpen sem lehet feloszlatni, ahogyan az államfői mandátum utolsó hat hónapjában sem. Nem lehet feloszlatni az Állami Dumát akkor sem, ha vádemelési eljárást indított az államfővel szemben, továbbá hadi- és rendkívüli állapot fennállása idején sem.

Az alkotmánymódosítási eljárás kezdeményezésére ugyanazok a szervek jogosultak – az alkotmány- és a legfelsőbb bíróság kivételével –, amelyek törvénykezdeményezési joggal rendelkeznek. A két parlamenti kamara tagjainak egyötöd része is tehet ilyen indítványt. Ugyanakkor az alkotmány első, második és kilencedik fejezetének rendelkezéseit a Szövetségi Gyűlés nem változtathatja meg.[17] Itt az alkotmányos berendezkedés alapjairól, továbbá az emberi és állampolgári jogokról, valamint az alkotmánymódosítási szabályokról van szó. Ez nem jelenti totális tilalmat, mert az említett fejezetek módosítását kérheti a két kamara háromötödös többsége. Ilyenkor azonban össze kell hívni az Alkotmányozó Gyűlést, amely vagy megerősíti a

[17] Részletesen lásd Herbert Küpper – Szabó Zsolt: A jogalkotás alkotmányos keretei Kelet-Európában. *Parlamenti Szemle*, 2016/1. szám.

fennálló alkotmányt, vagy kidolgozza az új alkotmánytervezetet. Az utóbbit ezt követően kétharmados többséggel vagy a népszavazással kell elfogadni. A népszavazáson az elfogadáshoz a szavazó választópolgárok több mint a felének szavazata szükséges. Az érvényességi küszöb pedig a választópolgárok több mint a felének részvételéhez van kötve. A többi fejezet módosítását külön szövetségi alkotmányerejű törvény szabályozza, és csak akkor lesznek jogerősek, ha az Oroszországi Föderáció szubjektumainak több mint a kétharmada is jóváhagyta azokat. A föderáció összetételének a megváltoztatására pedig szintén egy külön szövetségi alkotmányerejű törvény vonatkozik.

4. AZ ÁLLAMFŐ

Az erős jogállású elnök (Президéнт) képezi az orosz politikai és kormányzati rendszer fő pillérét. Pozíciója kezdettől fogva erősödik: az orosz elnöki pozíció modellértékű lett, legalábbis a posztszovjet térségben. Az államfőre vonatkozó rendelkezések az alkotmányban megelőzik a törvényhozás szabályozását, másrészt az alkotmány bevezető fejezetében, amely az alkotmányos rendszer alapjai címet viseli, is megtalálható a 11. cikk 1. bekezdése, amely értelmében az oroszországi államhatalmat az elnök, a Szövetségi Gyűlés, a kormány és a bíróságok valósítják meg – az elnök itt is az első helyen szerepel.

Az orosz államfőre az alkotmány negyedik fejezete vonatkozik, amely az elnököt államfőként, az alkotmány, illetve az emberi és a polgári jogok garantálójaként deklarálja. Az ő feladata továbbá megvédeni az ország szuverenitását, függetlenségét, területi integritását, meghatározni a bel- és a külpolitika alapvető irányait, valamint biztosítani az államhatalmi szervek összehangolt működését és együttműködését. Ezek a szervek a közhatalom egységes szervezetét jelentik. Ezenkívül az elnök belföldön és a külkapcsolatokban egyaránt képviseli az Oroszországi Föderációt. Végül ő a fegyveres erők legfőbb parancsnoka. Az agresszió vagy annak közvetlen veszélye esetén az elnök vezeti be az egész ország területén, illetve annak valamely részén

a hadiállapotot. Erről haladéktalanul kell értesíteni a törvényhozás két kamaráját. Hasonló a helyzet a rendkívüli állapot bevezetésével.

A 2020. évi alkotmánynovella a fenti felsorolást kiegészítette azzal, hogy az államfő feladata támogatni a polgári békét és egyetértést. A novella továbbá sok ponton módosította az államfő jogállását, mégpedig az elnök erősítése irányában. Megváltoztak például az államfői passzív választójog szabályai is. Eredetileg a jelöltséghez elegendő volt az orosz állampolgárság, a 35 éves kor elérése és legalább tízéves állandó lakhely Oroszországban. A 2020. évi novella értelmében ezeken felül legalább 25 éven át kell állandó jelleggel lakni az országban, nem lehet rendelkezni másik ország állampolgárságával, sőt, ha valaki korábban más állam polgára is volt, már nem indulhat az oroszországi elnökválasztásokon. Ez alól kivételt képeznek azok, akik korábban olyan ország állampolgárságával rendelkeznek, amelyet egészben vagy részben felvettek az Oroszországi Föderációba. Ezt a kitételt akár krími klauzulának is lehetne nevezni, hiszen mindez jelenleg gyakorlatban a nemrégen a tagállamok közé felvett Krími Köztársaság lakóira vonatkozik, akik korábban ukrán állampolgárok (is) voltak. Szintén nem lehet rendelkezni külföldi állandó lakóhellyel és bankszámlákkal, illetve a külföldi bankokban elhelyezett értéktárgyakkal. (Ez a korlátozás minden tisztviselőre vonatkozik, nem csak az államfőre.)

Az államfő eredeti mandátuma négy évre szólt, de a 2008. évi alkotmánymódosítás hat évre emelte ezt. Ez a helyzet jelenleg is. Eredetileg az államfő egyszer volt újraválasztható. Amikor lejárt Vlagyimir Putyin második mandátuma, Oroszországban is felmerült, hogy a Fehéroroszország módjára itt is eltörlik a ciklusok halmozásának a tilalmát, ez történt több közép-ázsiai posztszovjet államban is. Az orosz politikai elit azonban az ezredforduló utáni első évtized végén még nem vállalta fel ezt a megoldást, és inkább Dmitrij Medvegyevet választották elnöknek. Közben Vlagyimir Putyin miniszterelnök és a kormányzó párt elnöke lett, majd visszatért az elnöki székbe. Miután még nem dőlt el az utódlás kérdése, a legutóbbi alkotmánymódosítás során a Valentyina Tyereskova volt űrhajósnő, jelenleg képviselőnő módosító indítványára az került be az alkotmányba, hogy az új szabályok megszületésére való tekintettel az éppen regnáló államfőre

nem vonatkozik az a korlátozás, miszerint egyvalaki csak kétszer egymás után lehet elnök. Azaz, ha Putyin elnök esetleg úgy döntene, hogy még indulna az elnöki posztért, azt még kétszer megteheti. Ezzel a módosítással tehát Oroszország a korábbi „európai" hezitálás után mégiscsak elindult a „belorusz" vagy „közép-ázsiai" úton.

Az orosz államfőnek egy sor fontos területen vannak feladat- és hatáskörei. Ez egyaránt igaz a jogalkotási, végrehajtó és kreációs (kinevezési) területekre. Törvénykezdeményezési joga van, és ő írja alá, illetve hirdeti ki a már elfogadott törvényeket. 14 napon belül halasztó hatályú vétójoggal is élhet, amelyet az Állami Duma és a Szövetségi Tanács tagjai csak kétharmados többséggel tudnak hatálytalanítani. A 2020. évi módosítás értelmében az aláírásra rendelkezésre álló határidőn belül az elnök az alkotmánybírósághoz fordulhat azzal a kéréssel, hogy az vizsgálja meg a szövetségi törvény alkotmányosságát. A vizsgálat ideje alatt szünetel a határidő. Ha az alkotmánybíróság alkotmányosnak találja a megtámadott törvényt, akkor az elnök azt köteles három napon belül aláírni és kihirdetni. Ha nem alkotmányos a törvény, akkor aláírás nélkül marad, és nem lép hatályba. Az orosz elnök saját rendeleteket és rendelkezéseket is kibocsáthat, amelyek a föderáció egész területén kötelezően végrehajtandók. Természetesen ezek az aktusok nem lehetnek ellentétesek az alkotmánnyal és a szövetségi törvényekkel. Az elnök írja ki a dumaválasztásokat, fel is oszlathatja ezt a testületet, és népszavazást is kezdeményezhet.

Az államfő komoly kinevezési jogosítványokkal rendelkezik nemcsak a végrehajtó hatalmon belül, hanem az alkotmányvédelmi és igazságszolgáltatási rendszer irányában is. Hangsúlyozni kell továbbá, hogy Oroszországban nem a parlamentnek van kormánya, hanem az elnöknek. Ennek megfelelően a kormány mandátuma nem a dumaválasztások után kezdődik, hanem az államfői választások után. A kormányfőt az alkotmány korábbi szövege szerint az államfő az Állami Duma egyetértésével nevezte ki és váltotta le. Az utóbbihoz nem is kell az Állami Duma beleegyezése. A hatályos alkotmányos megfogalmazása szerint az államfő nevezi ki a kormányfőt, akinek jelölését az Állami Duma is jóváhagyja, mégpedig az államfő javaslatára. Továbbra is érvényes, hogy amennyiben viszont az Állami Duma há-

romszor elutasítja az elnök kormányfőjelöltjét, akkor az államfő feloszlathatja a törvényhozást, és új választásokat írhat ki.[18] Az Állami Duma ugyan kifejezheti a bizalmatlanságot a kormánnyal szemben, ez azonban nem jelenti azt, hogy annak le is kellene ilyenkor mondani. Sőt, ha az Állami Duma három hónapon belül megismétli ezt a lépést, akkor az államfő eldöntheti, hogy meneszti-e a kormányt, vagy inkább feloszlatja a parlamentet. Egyébként a kormány is kérhet bizalmi szavazást magával szemben, de annak végkimenetelétől függetlenül ismét az államfő dönt arról, mi legyen a kormány további sorsa.

Az államfő jogosult elnökölni a kormány ülésein, és ilyenkor a kormányfőnek át kell engednie a helyét. Itt is azonban módosult és kiegészült az alkotmány szövege. Az államfő ugyanis immár nemcsak jogosult elnökölni a kormányüléseken, hanem ő az, aki az alkotmány szerint ellátja a kormány általános irányítását. Az államfő továbbá a kormányfő javaslatára meghatározza a szövetségi végrehajtó hatalmi szervek szerkezetét, és azon belül eldönti, hogy melyek azok, amelyek tevékenységét ő maga irányítja, és melyeket kell a kormánynak irányítania. Az államfő most az, aki saját hatáskörben nevezi ki és váltja le a szövetségi minisztereket, akiket az Állami Duma is megerősít. Néhány kiemelt minisztert azonban nem a duma megerősítésével nevez ki, hanem csupán a Szövetségi Tanáccsal való konzultáció után. Azokról a vezetőkről van szó, akik a védelmi, állambiztonsági, belügyi, igazságügyi, külügyi, közbiztonsági, valamint a rendkívüli helyzetek megelőzését és a következményeik likvidálását szolgáló tárcákért felelnek.

A kormányfő egyben a funkcióját valamilyen okból ellátni nem képes államfő helyettese. Ez a modell 1993-ban született meg, amikor az új alkotmányból törölték az amerikai típusú alelnöki pozíciót. Az elnököt helyettesítő kormányfő viszont nem oszlathatja fel az Állami Dumát, nem írhat ki népszavazást, és nem kezdeményezheti az alkotmánymódosítást.

[18] Viktor Csernomirgyin volt Gazprom-elnök például az 1995. évi dumaválasztások után annak ellenére maradt kormányfő, hogy a pártja csak 10%-ot ért el. Elég volt hozzá az államfő bizalma. Lásd Szente: cit. op. 454. o.

Új elnöki kompetenciaként az államfő javasolja Szövetségi Tanácsnak, hogy kit kell megválasztani az Állami Számvevőszék elnökének. A helyettesét, akire szintén az államfő teszi meg a javaslatot, az Állami Duma választja meg. A számvevők megválasztása is megoszlik a két kamara között, igaz, mindegyikre az államfő teszi meg a személyi javaslatot.

Teljesen új szerv az orosz közjogi rendszerben a 2020-ban létrehozott Államtanács (Государственный Совет), amelyről eredetileg sokan azt gondolták, hogy az államfő „kazah típusú", azaz fokozatos visszavonulását fogja szolgálni. Ezt a szervet az elnök saját tanácsadó testületeként hozza létre azzal a céllal, hogy biztosítsa a közhatalmi szervek összehangolt működését, meghatározza a bel- és külpolitika alapvető irányait, ahogyan az állam gazdasági-szociális fejlődését is. Az államfő továbbá létrehozza a föderáció Biztonsági Tanácsát, amely segít neki az idevonatkozó feladatai megvalósításában; a testületet maga az államfő elnökli.

Az államfő jogállását megerősíti az is, hogy 1993 óta ő maga alakítja saját adminisztrációját, amely az oroszországi viszonyok között komoly személyzeti hatalommal rendelkezik, hiszen gyakorlatban a kormányt is képes ellenőrizni. Továbbá saját belátása szerint nevezi ki a szövetségi körzetekbe teljhatalmú megbízottjait, akik segítenek neki a régiók ellenőrzésében. Az orosz fegyveres erők parancsnoki állományának formálása is az ő kezében van. Ezenkívül az államfő jogosult felfüggeszteni a regionális végrehajtó vezetők azon aktusait, intézkedéseit, amelyek ellentmondanak az alkotmánynak és a szövetségi törvényeknek, illetve a föderációt kötelező nemzetközi egyezményeknek. Ugyanez vonatkozik az emberi és állampolgári jogok és szabadságok megsértésére. A felfüggesztés addig tarthat, amíg a bíróság megvizsgálja és eldönti az ügyet.

Az orosz államfő személyében sérthetetlen. A tisztségéből elmozdítani csak hazaárulás és más súlyos bűncselekmény elkövetése esetén lehet. Ezt pedig a legfelsőbb bíróságnak kell megállapítani. Az alkotmánybíróság nem az ügy büntetőjogi oldalát vizsgálja, hanem csak azt, hogy betartották-e a vádemelés rendjét. Egyébként ilyen eljárást az Állami Duma kezdeményezhet, kétharmados többséggel. A Szö-

vetségi Tanács szintén ilyen minősített többséggel dönt a tisztségből való eltávolításról. Erre három hónap áll rendelkezésre. Amennyiben ezalatt nem került sor az elnök elmarasztalására, akkor az egész eljárást és kezdeményezést elutasítottnak kell tekinteni.

5. ALKOTMÁNYVÉDELEM ÉS IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS

Az Alkotmánybíróság (Конституционный Суд) új intézménynek számít az orosz, illetve szovjet közjogi rendszerben, amely a rendszerváltás végén jelent meg. A szentpétervári székhelyű orosz alkotmánybíróságot 1991-ben hozták létre. Az egyik cél ezzel az ország egységének a megőrzése volt, de a testület nem tudta magát kivonni a különböző hatalmi ágak harcából. [19]

Az 1993-as alkotmány végül újjászervezte a testületet és annak működését: az alkotmánybíróságnak 19 tagja lett, akiket ugyan a felsőházként működő Szövetségi Tanács választ meg, de a jelölés joga az államfőé lett. Az 1994-ben elfogadott alkotmánybírósági törvény pedig megszüntette a testület azon jogát, hogy saját maga kezdeményezzen eljárásokat, és megvonták a központ-tagállam közötti vitákban való bíráskodási jogkörét is. Ugyanakkor a testület feloszlathatja a regionális törvényhozó szerveket, és bizonyos esetekben felmentheti a regionális kormányzókat, amennyiben a megadott határidőn belül

[19] A testület első elnöke, Valerij Zorkin az 1993. évi szembenállás során aktívan próbált közvetíteni az elnök és a parlament között, nem sok sikerrel. 1992-ben azonban még sikerült meggyőzni Jelcin elnököt, hogy tartsa tiszteletben a neki nem tetsző alkotmánybírósági határozatot, amely megszüntette a belügyminisztérium és a biztonsági minisztérium összevonását. 1993. szeptember végén azonban a 14 alkotmánybíróból 10 alkotmánysértőnek találta a Jelcin azon rendeletét, amellyel feloszlatta a törvényhozást. A fegyveres megoldás árnyékában ennek végül nem volt különösebb jelentősége, azon túl, hogy tovább erodálta az intézmény tekintélyét. Sőt, következő hónapban az elnök felfüggesztette az alkotmánybíróság működését is. Szente: cit. op. 457. o.

nem biztosítják az alkotmánybíróság által kifogásolt helyi, regionális törvények alkotmányossá tételét.[20]

Az 1993. évi alkotmány szövege viszonylag szűkszavú volt az alkotmánybíróság és az általános igazságszolgáltatási szervezet tekintetében, a 2020. évi novella viszont sok helyen kiegészítette, módosította a szöveget. Az alkotmánybíróság kompetenciái gyökeresen nem változtak meg. Az egyik változás az, hogy az új szöveg konkrétan megnevezi, hogy mely szervek alkotják az orosz bírósági szervezetet – az alkotmánybíróság, a legfelsőbb bíróság, továbbá az általános jogkörű szövetségi bíróságok, döntőbíróságok és a föderáció szubjektumainak békebírái. A bírák továbbra is csak a legalább 25 éves jogi végzettségű és legalább ötéves jogi szakmai gyakorlattal (előélettel) rendelkező orosz állampolgárok lehetnek. A novella a többi kinevezett és választott állami tisztviselőhöz hasonlóan az esetükben is bevezetett különböző tilalmakat, amelyek értelmében nem rendelkezhetnek másik állam állampolgárságával, illetve külföldi letelepedési engedéllyel, nem lehetnek külföldi bankbetéteik és egyéb banki értékeik.

A novella megváltoztatta az alkotmánybíróság összetételét – azaz jelentősen lecsökkentette a létszámát: 19 főről 11 főre. Az alkotmánybíróságnak három általánosan megfogalmazott fő feladata van: védeni az alkotmányos rendet, az emberek és polgárok alapvető jogait, valamint garantálni az alkotmány felsőbbségét és közvetlen hatályát a föderáció egész területén. Konkrétan pedig továbbra is hatályban maradtak az eredeti feladat- és hatáskörök. Az alkotmánybíróság tehát dönt arról, hogy a szövetségi törvények, az államfő, a Szövetségi Tanács, az Állami Duma és a kormány normatív aktusai, továbbá a föderáció egyes szubjektumainak alkotmányai, alapszabályai és egyéb törvényei, illetve normatív aktusai, a föderatív és tagállami államhatalmi szervek közötti megállapodások, valamint a még nem hatályos nemzetközi megállapodások összhangban vannak-e a szövetségi alkotmánnyal. A 2020. évi újdonság az, hogy a testület most már az alkotmányerejű szövetségi törvények és az alkotmány összhangjáról is jogosult dönteni. Az alkotmánybíróságnak a szövetségi államha-

[20] Uo. 457. o.

talmi szervek közötti, továbbá köztük és a szubjektumok közötti, és az egyes szövetségi szubjektumok, régiók legfelsőbb államhatalmi szervei közötti hatásköri vitákat is jogosult elbírálni. A módosítás megváltoztatta az alkotmányjogi panaszra és az alkotmányértelmezésre vonatkozó rendelkezéseket is. Az alkotmányos jogaikban megsértett állampolgárok továbbra is élhetnek az alkotmányos panasz lehetőségével, de csak miután kimerítettek minden rendelkezésre álló belföldi jogorvoslati fórumot. Az eljáró bíróságok továbbra is fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz konkrét ügyekben.

Ennél is nagyobb mértékben változtak meg az absztrakt normakontrollra vonatkozó rendelkezések. Az eredeti szöveg értelmében az alkotmány értelmezését kérhette az államfő, a törvényhozás mindkét kamarája, a kormány és a régiók törvényhozó szervei. Az új szöveg értelmében az elnök megkapta kiegészítő jogot az alkotmánymódosító törvények, az alkotmányerejű szövetségi törvények és az egyéb szövetségi törvények tervezeteinek az alkotmányossági vizsgálatra utalására. Ezt a jogot gyakorolhatja a már elfogadott jogszabályok vonatkozásában, még azok aláírása előtt. A szövetségi államfő ugyanezt kérheti a tagállami jogszabályok vonatkozásában, még mielőtt azokat kihirdette az ottani vezető végrehajtó tisztviselő. Egy teljesen új rendelkezés értelmében az alkotmánybíróság dönt az Oroszországi Föderáció által is aláírt nemzetközi szerződések alapján működő államközi szervek határozatainak végrehajtásáról, amennyiben azok ellentmondanak az orosz alkotmánynak. Ugyanez a helyzet a külföldi vagy az államközi nemzetközi bíróság, illetve döntőbíróság olyan határozatainak esetében, amelyek ellentmondanak az Oroszországi Föderáció nyilvános jogrendje alapjainak.

Az általános igazságszolgáltatási rendszer csúcsán a moszkvai székhelyű[21] Legfelsőbb Bíróság (Верховный Суд) áll, amely tagjait szintén a Szövetségi Tanács választja meg az államfő javaslatára. A testület polgári, büntető, közigazgatási és döntőbírósági (arbitrázs) ügyekkel is foglalkozik. Eljárásjogilag pedig felügyeli az általános hatáskörű bíróságokat és a döntőbíróságokat, továbbá biztosítja a bírósági gyakorlat egységes értelmezését.

[21] 2014-ban törvénymódosítás révén döntés született a legfelsőbb bíróság Szentpétervárra való átköltöztetéséről, de erre egyelőre még nem került sor.

A jelenlegi oroszországi bírósági szervezetet a többször módosított 1996. évi szövetségi törvény hozta létre, de a bírák jogállásáról szóló törvény még 1992-ben született. A jelenlegi legfelsőbb bíróságról pedig a 2014-ben elfogadott szövetségi törvény rendelkezik. A bírósági szervezetről szóló törvény háromfajta bíróságot ismer, amelyeket azonban két kategóriába sorol. A szövetségi bíróságok közé tartozik az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság, továbbá a semmisítő és fellebbezési bíróságok, az egyes köztársaságok legfelsőbb bíróságai, a kerületi, megyei, az autonóm megyei, az autonóm körzeti, a szövetségi jelentőségű városok városi bíróságai, valamint a járási bíróságok, a katonai és egyéb specializált bíróságok. Ebbe a kategóriába tartoznak még a körzeti döntőbíróságok, fellebbezési döntőbíróságok, a szubjektumok döntőbíróságai, valamint specializált döntőbíróságok.

Az Oroszországi Föderáció szubjektumainak a bíróságai két bíróságtípusból állnak – egyrészt a szubjektumok alkotmánybíróságaiból és a kisebb ügyekben egyedül eljáró békebírákból. Az utóbbiak jogállását egy külön szövetségi törvény szabályozza, amelyet 1998-ban fogadtak el, és azóta többször módosítottak.[22] Ezek általános hatáskörrel rendelkeznek, és az ítéleteik a föderáció egésze területén kötelező erejűek. Első fokon járhatnak el egyedüli bíróként például olyan büntetőügyekben, ahol a maximálisan kiszabható büntetés három év, továbbá olyan válóperekben, amelyekben a felek között nincs vita, vagy a házassági és családi vagyonügyekben, az örökösödési viták kivételével. A családjogi ügyek is idetartoznak, de az apaság megállítása például már nem. A szubjektumok törvényhozásai vagy a lakosság által közvetlenül választott békebírák ötéves megújítható mandátumokkal a bírósági járásokban működnek. A 15 000 lakosnál kisebb járásokban csak egy békebíró lehet, egyébként a 15 000 és 23 000 lakosú járásban egy vagy több bíró is lehet. Az ítéleteiket ők is az Oroszországi Föderáció nevében hozzák meg.

[22] 188/1998 számú törvény

A független Oroszországban 2001-ben született meg a közigazgatási szabálysértésekről (szó szerint: jogellenességről) szóló 195. számú szövetségi törvény. 2015-ben a Szövetségi Gyűlés elfogadta a közigazgatási bírósági eljárásokról szóló szövetségi törvényt, amely minden bírósági szintre vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket a közigazgatási perekről. Oroszországban ugyanakkor nem létezik elkülönült közigazgatási bírósági rendszer, hanem az egyes szintű rendes bíróságokon működnek közigazgatási jogi kollégiumok, részlegek (a büntető- és polgári jogi kollégiumok mellett).

Végül az új alkotmányszöveg pontosabban körülírta az orosz ügyészség jogállását. Az önállóan szabályozott ügyészség eddig is egységes központosított hierarchikus rendszert alkotott Oroszországban. A szervezet feladata felügyelni az alkotmány, a törvények és az emberi és polgári jogok betartatását, a bűnüldözés és más feladatok ellátása. A feladatait és hatásköreit – szemben az alkotmánybírósággal és legfelsőbb bírósággal – egyszerű szövetségi törvény szabályozza. Az új összeférhetetlenségi szabályok az ügyészekre is vonatkoznak. A legfőbb ügyészt (Генеральный Прокурор) és helyetteseit eddig az államfő javaslatára a Szövetségi Tanács választotta, illetve menesztette, az új alkotmányos szöveg értelmében pedig mindez az államfő kompetenciája, akinek erről csupán konzultálnia kell a Szövetségi Tanáccsal. A föderáció szubjektumainak ügyészeit, a katonai és más specializált ügyészeket szintén az államfő nevezi ki és meneszti, szintén a Szövetségi Tanáccsal történő konzultálás után. Más ügyészeket akkor nevezheti ki és meneszthetí az államfő, ha ezt szövetségi törvény a hatáskörébe utalta. Ha az utóbbi másként nem rendelkezik, akkor a városi, járási és a hozzájuk hasonló ügyészeket a legfőbb ügyész nevezi ki és meneszti. Korábban ez a rendelkezés egyértelmű volt, és nem utalt egy külön szövetségi törvényre, amely akár meg is változtathatja ezt a gyakorlatot.

6. A KORMÁNY SZERVEZETE ÉS MŰKÖDÉSE

Az alkotmány hatodik fejezete rendelkezik a kormányról (Совет министров), amelyet a végrehajtó hatalom megvalósításával bízza meg. A kormány az államfő által kinevezett miniszterelnökből (Председатель Правительства), annak konkrétabban meg nem határozott létszámú helyetteseiből és a szövetségi miniszterekből áll. Az államfő hivatalba lépése utáni két héten belül köteles megnevezni a kormányfő jelöltjét. Ugyanez a határidő vonatkozik arra az esetre, amikor a kormány maga adta be a lemondását, vagy ha az államfő menesztette az általa kinevezett kormányt. Abban az esetben, ha az Állami Duma nem ért egyet az elnök javaslatával, akkor az egyet nem értés kinyilvánításától számított egy héten belül kell megismételni a jelöltállítást. Az alsóháznak azonban nem érdemes sokáig feszíteni a húrt, mert az államfő jelöltjének harmadik elutasítása után az elnök feloszlathatja az Állami Dumát, és új választásokat írhat ki. Ez a rendelkezés eddig mindig jobb belátásra bírta a parlamentet, még akkor is, ha az elnökkel ellentétes táborból érkezett annak többsége. Igaz, ez utoljára az 1990-es években fordult elő. Jelenleg egyébként az Állami Duma nemcsak egyetért az államfő jelöltjével, hanem megerősíti a jelölését is. A legutóbbi alkotmánynovella értelmében a kormány deklaráltan az államfő általános irányítása alá került. Ennek fényében érdekes, hogy az új alkotmányos szöveg két részre osztotta a végrehajtó hatalom szövetségi szerveit – egyrészt azokra, amelyek továbbra is a kormány irányítása alá tartoznak, másrészt azokra, amelyek az államfő közvetlen irányítása alatt működnek.

2020-ban érdekes változásokra került sor a kormányalakítási eljárásban is. Korábban a kinevezett kormányfő tette meg az államfőnek a helyetteseire és a miniszterekre vonatkozó személyes javaslatokat, jelenleg a kormányfő ezt a javaslatot már nem az államfőnek nyújtja be, hanem az Állami Dumának, amely egy héten belül dönt. A képviselők által jóváhagyott minisztereket aztán az államfő nevezi ki, aki nem jogosult elutasítani az ily módon már megerősített jelölteket. Ezt elvben az Állami Duma pozíciójának erősödéseként is lehetne értelmezni, azonban a legfontosabb ún. „erőminiszterek" (közismert orosz

szóval: „siloviki"), azaz a hadügy, belügy, közbiztonság, állambiztonság, a rendkívüli helyzetek minisztériuma, valamit a külügy- és igazságügyi miniszter ki vannak véve e szabály alól. Esetükben tehát a közvetlen államfői befolyás érvényesül. Amennyiben az Állami Duma háromszor elutasítja a kormányfői kinevezési javaslatokat, akkor a minisztereket maga az államfő nevezheti ki a miniszterelnöki jelöltek közül. Abban az esetben továbbá, ha a duma-képviselők elutasítása miatt a miniszteri posztok több mint egyharmada üres marad (ebbe a számba nem értendők az előbb említett „államfői" erő és egyéb miniszterek), akkor az elnök feloszlathatja az Állami Dumát, és új választásokat írhat ki.

2020-ban szűkebbé vált a kormányfő mozgástere a kormány tevékenységi irányainak az általános meghatározásában és a kormányzati munka szervezésében. A kormányfőnek már nemcsak az alkotmánnyal, a szövetségi törvényekkel és az elnöki rendeletekkel való összhangban kell megszervezni a kormány munkáját, hanem figyelembe kell venni az államfői rendelkezéseket és utasításokat is. Sőt, a kormányfő személyesen felel az államfőnek a rá ruházott hatáskörök megvalósításáért. A kormányfő tehát még a korábbi szabályozáshoz képest is markánsabban az államfő alárendeltségébe került. Igaz, ez összhangban van az előző negyedszázad változásaival.

A kormány szokásos feladat- és hatáskörei (például a költségvetés előkészítése, illetve végrehajtása, a különböző szakpolitikák szervezése, a szövetségi vagyongazdálkodás, a jogalkotásban való közreműködés stb.) 2020-ben kiegészültek néhány új teendővel, amelyek többsége vagy ideológiai természetű, vagy a modern állam kihívásaival függ össze. A felsorolás most mindenesetre jóval részletesebb. Szerepelnek benne a környezetvédelmi és egyéb ökológiai feladatok, a családok támogatása és védelme, sőt, a hagyományos családi értékek megőrzése, a tudományos-technológiai fejlődés elősegítése és az ország tudományos potenciáljának a megőrzése, a rokkantak diszkriminációmentes szociális védelme, a polgári társadalom intézményeinek erősítése, az önkéntes tevékenység ösztönzése, a vállalkozói tevékenység fejlesztése, a szociális partnerség elveinek realizálása, stb.

A kormányfő is felvetheti az Állami Duma előtt a bizalmi kérdést, sőt, ehhez nem is kell kérni az államfő engedélyét. Egy ilyen javaslatot az alsóház hét napon belül köteles megvizsgálni. Amennyiben az Állami Duma bizalmatlanságot szavaz a kormánynak (ehhez egyébként az összes képviselő abszolút többsége szükséges), akkor az államfő hét napon belül jogosult elfogadni ezt a tényt, vagy feloszlathatja a parlamentet is. Abban az esetben, ha a kormány három hónapon belül ismételten bizalmi szavazást kér az Állami Dumától, amely azt meg is tagadja, akkor a kialakult helyzetről megint az államfő dönt. Lemondás vagy menesztés esetében a kormány az államfő megbízásából addig látja el a teendőit, amíg nem kerül sor az új kormány megalakítására. Az Állami Duma nem szavazhatja meg a bizalmatlanságot, illetve a kormányfő sem kérheti a bizalmi szavazást akkor, ha az országban éppen hadiállapot vagy rendkívüli állapot van, továbbá akkor, amikor az alsóház vádemelést javasolt az államfő ellen, és az még nincs elbírálva, illetve az Állami Duma megválasztása utáni egy éven belül. Hasonló a helyzet a kormányfő esetében, aki ellen nem lehet bizalmatlansági indítványt benyújtani (vagy önmaga ellen kérni) a kinevezésétől számított egy éven belül.

7. KÖZIGAZGATÁS ÉS KÖZSZOLGÁLAT

A történelmi Oroszország mindig is híres volt a bürokráciájáról, nem mindig pozitív értelemben. Ezt a képet sokszor a világhírű orosz irodalom is közvetítette, illetve népszerűsítette. Ebben a tekintetben nem volt nagy különbség a cárizmus időszaka és a szovjet korszak között. Az oroszországi közigazgatás túlsúlya azonban nem volt véletlen, hanem alapvetően az orosz állam szigorúan centralizált jellegéből következett.

Az pedig főleg a tatárjárásnak és az azt követő fejleményeknek volt köszönhető – az orosz elitek ugyanis a nagy kiterjedésű centralizált állam kiépítésével akarták elkerülni a hasonlóan pusztító jellegű nemzeti katasztrófát. A központosított „erős" állam működtetéséhez pedig logikusan mindig szükség van a tekintélyes közigazgatásra, illetve a benne dolgozó közszolgákra. A közigazgatás oroszországi szerepének

megértéséhez továbbá szükséges ismerni azt a szerepet, amelyet az hagyományosan betöltött a társadalmi mobilitás biztosításában. A Nagy Péter uralkodása és az 1917-es forradalom között ugyanis a közszolgálat meghatározó dokumentuma az 1722-ben kibocsátott rangtáblázat volt, amely betetőzte a korabeli államapparátus átalakítását. A dokumentum világosan elkülönítette a katonai, illetve tengerészeti, továbbá polgári közigazgatási és udvari szolgálatot. Minden területen összesen 14 rangfokozat létezett, és egymásnak feleltek meg. A tábla élén elhelyezkedő tengerészeti vezértengernagy a hadseregben tehát megfelel a tábornagynak és a közigazgatásban a kancellárnak. A tábla legalján így feleltek meg egymásnak a hajóbiztosok, zászlósok (fendrikek), a kollégiumi biztosok és iktatók, valamint az udvari titkárok és könyvtárosok. A szolgálat mindenki esetében kötelezően a 14. rangtól kezdődött, és alulról felfelé történő, rangonkénti előmenetellel folytatódott. Nem nemesek is vállalhattak szolgálatot, ezáltal pedig egy idő után személyes, majd később örökletes nemességet is kaphattak. A nemesek számára pedig egy ideig egyenesen kötelező volt az állami szolgálat. A szolgálat leghamarább 14 éves kortól kezdődhetett, de inkább a 16 éves kor volt a jellemző. Ez a rendszer a szociális mobilitás elősegítésének fontos eszköze volt a cári időkben.[23]

A bolsevik forradalom után komoly változások következtek be az orosz közigazgatásban. A régi rendszert teljesen eltörölték, és minimális volt a régi és az új világ közötti személyi kontinuitás is. A bolsevikok először egy antibürokratikus munkásforradalomban gondolkodtak, amely azonban a világ egyik legbürokratikusabb államának a megszületéséhez vezetett. A gerincét egyrészt a központi apparátusok és a hierarchikus tanácsi rendszer alkotta, másrészt az államigazgatási szervek és a pártapparátusok közötti szoros összefonódás. A fontos döntéseket az utóbbiak hozták, a felelősséget leggyakrabban az előbbiek viselték. Ezt a rendszer nem véletlenül nevezték pártállamnak.

[23] Részletesebben lásd Halász Iván: Orosz és posztszovjet államépítés és közigazgatási fejlődés sajátosságai. Budapest, NKTK, 2013, 27–29. o. A rangtáblázatról lásd Az újkori orosz történelem forrásai. XVIII. század. Szerk.: Filippov, Szergej. Pannonica Kiadó, Budapest, 2006. 48–49. o.

A személyzeti politika döntő része a pártberkeken belül dőlt el, ahol nyilvántartották a minden posztra kiválasztott, megfelelőnek tartott nómenklatúra kádereit. A szovjethatalom megszüntette az általános és a speciális közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok közötti különbségeket, és mindenkit az egységes munkatörvénykönyv alá próbált terelni. A rendszerváltás kezdetén, amely eredetileg csak átalakításnak indult, a 276 milliós országban 2 389 000 fő dolgozott az adminisztrációban, azaz 1000 főre 8,7 ilyen személy jutott.[24]

A gorbacsovi peresztrojka idején megfogalmazódtak különböző bürokráciaellenes jelszavak és reformelképzelések. Ezek túlélték a Szovjetunió felbomlását is, amikor az új Oroszországban először a nyugati polgári minták alapján akarták megreformálni a rendszert. Ennek jegyében 1995-ben megszületett az állami szolgálat alapjairól szóló törvény, amely tulajdonképpen az első ilyen komplex jogszabály volt az orosz történelemben, a rangtáblázatot leszámítva.[25] Ezt a törvényt azonban már 1997-ben komolyan meg akarták reformálni, amikor az elnök egy külön közigazgatási reformbizottságot hozott létre. Az ezredforduló táján Oroszországban körülbelül 1 163 3000 ember dolgozott a központi és helyi közigazgatásban. Legtöbben a központi államigazgatásban és annak fiókszerveiben dolgoztak (kb. 547 700 fő), aztán a helyi önkormányzatok kötelékében (280 300 fő), majd a föderációs szubjektumok, régiók apparátusaiban (141 700 fő). A szövetségi minisztériumokban és egyéb szövetségi központi államigazgatási szervekben körülbelül 40 000 ember dolgozott.[26] Érdekes, az akkori központi bérek alacsonyabbak voltak sok helyi és regionális szervnél. Később még egy igazgatási szint jelent meg – az egész föderációt átfogó nagy szövetségi körzetek hivatalai.

Jelenleg az oroszországi állami szolgálatot a 2004. évi 79. számú szövetségi törvény szabályozza. Az állami közszolgálatban csak a megfele-

[24] Uo. 41. o.

[25] Obolonszkij, Alexander Valentyinovics: *Bjurokratyija dlja XXI veka? Modeli goszudarsztvennoj sluzsbi. Rosszija, SzSA, Anglija, Avsztrija*. Gyelo, Moszkva, 2002, 144. o.

[26] Uo. 152–153. o.

lően képzett orosz állampolgárok dolgozhatnak, akik beszélik az állam hivatalos nyelvét, az oroszt. A jelenlegi rendszer megkülönbözteti a polgári, a katonai és az egyéb típusú állami szolgálatot. Az állami polgári szolgálat esetében pedig megkülönböztetik a szövetségi szervek dolgozóit és a tagállami regionális szervek munkatársait. A katonai és egyéb jellegű állami szolgálati jogviszonyokra (ilyenek a rendőrség, az igazságügyi vagy a nemzetbiztonsági alkalmazottak) külön jogszabályok vonatkoznak. Az állami közszolgálati dolgozók pedig a következő kategóriákban dolgozhatnak: a vezető munkatársak, tanácsadóik, a professzionális (ügyintéző) szakértők és a kisegítő szakértői, ügyintézői apparátusok. A most említett négy fő kategória mellett létezik még egy csoportbontás: a legfelsőbb vezetők, főtisztviselők, vezető beosztású tisztviselők, a főmunkatársak (azaz senior pozíciók) és a junior kategóriába tartozó dolgozók.[27] Az utóbbi két kategóriát leszámítva az összes poszt betöltéséhez szükséges a legalább mester szintű egyetemi végzettség.

A felvételi eljárást az orosz elnök rendelete (ukáz) szabályozza.[28] Az állami közszolgálatba alapvetően sikeres pályázati eljárás útján lehet bekerülni. A jelentkezőnek első körben be kell küldeni az előírt dokumentumokat, azok ellenőrzése után kerülhet sor magára a kiválasztási eljárásra, amely a felvételi bizottság előtt zajlik. A bizottság a jelentkezőt felveheti konkrét posztra, de az is lehet, hogy tartalék káderállományba veszi fel, és a jelölt csak később tudja elfoglalni a posztját. Ilyen esetben később már nem kell ismét pályázni. A pályázati eljárás alól mentesülhetnek az államfő vagy a kormány által kinevezendő vezetők, továbbá a vezető és tanácsadó beosztású tisztviselők, amennyiben határozott időre veszik fel őket. Sőt, a határozott idejű szerződés eleve indoka lehet a felvételi eljárás mellőzésének. Az államtitokkal kapcsolatba kerülő egyes tisztviselőknél eltérő szabályok érvényesülhetnek. Az üres posztot kiíró állami szerv vezetője a bizonyos alacsony beosztásoknál is eltekinthet a pályázati eljárástól.

[27] https://gossluzhba.gov.ru/AboutGoverment/Sistema_gosudarstvennoy_sluzhby (2020. 09.13.)

[28] 2005. évi 112. számú elnöki rendelet

Az orosz állami tisztviselők, hivatalnokok csak orosz állampolgárok lehetnek, kivéve ha a kétoldalú megállapodás másként nem rendelkezik. A kettős és többes állampolgárok emiatt alapesetben nem dolgozhatnak az oroszországi államigazgatásban.[29]

Az állami polgári tisztviselők különböző rangok viselői, amelyek általában kategóriánként három fokozatra tagolódnak. A legmagasabb ilyen rang az első osztályú valódi államtanácsos, a legalacsonyabb pedig a harmadik osztályba tartozó titkár.[30] Végül meg kell említeni a municipális szolgálatról szóló szövetségi törvényt,[31] amely az önkormányzati, helyhatósági dolgozók jogviszonyait szabályozza. Az ő esetükben a munkaszerződés megkötésére kerül sor. Ez a törvény egyébként kevésbé szigorú az állampolgárság vonatkozásában, ugyanakkor sok ponton össze van kötve az állami szolgálatról szóló törvény rendelkezéseivel. Javadalmazásról külön nem szól. Érdekessége az, hogy a helyi közszolgáktól elvárja a helyi szokások, illetve a történelmi hagyományok ismeretét is.[32] Egyébként az orosz közszolgálat alapelvei hasonlóak, és szerepel köztük az állami és helyhatósági közszolgálatnak az összekapcsolása is.[33]

8. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS TERÜLETI ÉS HELYI SZINTJEI ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK

Az oroszországi területi berendezkedést alapvetően meghatározza az ország szövetségi berendezkedése, amely ugyan terminológiailag sokszínűnek és igazgatásilag aszimmetrikusnak tűnik, de az elmúlt két évtized reformjai után most már lényegében meglehetősen relatív autonó-

[29] https://gossluzhba.gov.ru/AboutGoverment/Postupleniye_na_gossluzhbu (2020. 09. 13.)

[30] https://gossluzhba.gov.ru/AboutGoverment/Prokhozhdeniye_gossluzhby (2020. 09. 13.)

[31] 2007. évi 25. számú törvény

[32] Rixer: cit. op. 27. o.

[33] Lásd https://gossluzhba.gov.ru

miájúnak, azért többé-kevésbé központosítottnak mondható. Különösen a szövetségi államfő jogosítványai erősödtek a regionális végrehajtó vezetők irányában. Ebből a szempontból mindegy, hogy a helyi alkotmányok és alapokmányok (usztavok) miként is nevezik azokat – államfőknek, kormányzóknak, főpolgármestereknek vagy a helyi (regionális) adminisztráció vezetőinek. Az elnevezésük azonban semmiképpen nem hasonlíthat az Oroszországi Föderáció elnöki címére.

A föderációs szubjektumok (régiók) bizonyos határokon belül maguk határozhatják meg a helyi törvényhozó és végrehajtó szervek szerkezetét. A kereteket pedig az erről szóló szövetségi törvény[34] határozza meg, amelyet a tárgya érzékenységének megfelelően az utóbbi húsz évben gyakran módosítottak. A konkrét szabályozás a helyi alkotmányokban vagy alapokmányokban történhet. Az előbbiekkel csak az autonóm köztársaságok rendelkezhetnek, az összes többi elnevezésű és rangú szubjektum csak alapokmánnyal rendelkezhet. A kétfajta dokumentum között azonban nem létezik érdemi tartalmi különbség. Fontosabb az, hogy mindegyiknek az orosz szövetségi alkotmány elveiből kell kiindulni, tiszteletben kell tartania a föderáció területi integritását, illetve a hatalommegosztás elvét.

A törvény értelmében a helyi törvényhozó testületek, a konkrét nevüktől függetlenül lehetnek egy- vagy kétkamarásak, létszámuk 15 és 110 fő között mozoghat. 15 fős parlamentjéről a félmillió lakosnál kisebb egységek rendelkezhetnek, a 110 fős törvényhozások csak azon régióknak lehetnek, ahol több mint kétmillió lakos él. Lényeges szabály, hogy a mandátumok legalább 25%-át mindenütt az arányos választási rendszer szabályai szerint lehet elosztani. Egy-egy törvényhozó képviseleti szerv mandátumának hossza legfeljebb öt év lehet. A munkájuk elkezdéséhez szükséges, hogy a mandátumok legalább kétharmada be legyen töltve. A határozatképességhez pedig legalább 50%-os képviselői jelenlét kell. A regionális törvényhozó testületek megválaszthatják az emberi és polgári jogi biztosaikat (azaz ombudsmanokat), legfeljebb ötéves megbízatással. Érdekesség az, hogy a helyi törvényhozások nemcsak az alárendeltségébe tartozó helyi-regionális

[34] 1999. évi 184. számú törvény

szervek éves jelentéseit jogosultak meghallgatni, hanem a területükön működő föderális államigazgatási szervek vezetőit is.

Bonyolultabb a regionális legfőbb végrehajtó vezetők szabályozása, akik egységes végrehajtó államhatalmi szervezet részét képezik a szövetségi szintű államhatalmi szervekkel. A regionális adminisztrációk vezetőit közvetlen vagy közvetett módon választják. Az első esetben a jelöléseket az országos vagy a regionális parlamenti képviselettel rendelkező pártok tehetik meg, vagy a jelöltek magukat is jelölhetik. Az utóbbihoz a régióban élő választópolgárok meghatározott számú támogató aláírása szükséges. Mindkét esetben azonban szükséges az is, hogy a jelölteket támogassa a régióban működő helyhatósági szervek vezetőinek és képviselőinek alkotmányban vagy alapokmányban előírt meghatározott hányada. A szövetségi államfő pedig konzultálhat minden regionális jelölttel.

A másik lehetőség az, hogy a végrehajtó vezetőket a regionális törvényhozó testület választja meg. Ilyen esetben a jelölésre helyben jogosult pártok három-három jelöltet ajánlanak az államfőnek, aki aztán az általa kiválasztott három jelöltet beviszi a helyi törvényhozásba, amely szavazással dönt. A szövetségi államfő erejét az is bizonyítja, hogy jogosult leváltani a regionális végrehajtó vezetőket, kormányzókat. Nem szabad elfelejteni, hogy azok átruházott államigazgatási feladatokat is ellátnak, amelyek tekintetében a szövetségi szintű államhatalmi szervek alá tartoznak. Az itt elkövetett mulasztások, az utasítások végre nem hajtása pedig kiváló alkalmat kínálhat a leváltásra. Az elnök által menesztett regionális kormányzó aztán két évig nem is jelölheti magát a választásokon. Az 1999. évi törvény, amely elvben csak a regionális szervek létrehozásának alapelveit tartalmazza, meglehetősen részletes és a regionális törvényhozó és végrehajtó szervek egymás közti kapcsolataira, valamint a szövetségi szinttel való kapcsolattartásra is vonatkozik. Ez azért fontos, mert a helyi törvényhozásoknak lehet közvetett beleszólása a szövetségi törvényhozás kompetenciáiba is.

A fenti jellemző vonások nagyjából igazak a helyi önkormányzati rendszerre is, amelynek alapjait az alkotmány nyolcadik fejezete szabályozta, meglehetősen szűkszavúan. Az orosz szövetségi rendszerben

egyébként a helyi önkormányzatiság szabályozása a föderatív és tagállami (szubjektumi) szint közös (együttdöntési) hatáskörébe tartozik.[35] A definíció szerint a helyi önkormányzatok biztosítják a helyi ügyek intézését a helyi lakosság által. Ebbe a fogalomba beletartozik a helyhatósági (municipális) vagyon használata és az azzal való rendelkezés. A helyi önkormányzás megvalósulhat a helyi népszavazás, a választások és más közvetlen akaratkinyilvánítási formák alkalmazása, illetve a választott és más szervek révén. Az alkotmány nem konkretizálja, mit ért a más szervek fogalmán. Meghatározza viszont a milyen keretekben zajlik az önkormányzás – azaz a városi és falusi jellegű településeken, valamint más területeken. A helyi önkormányzás szerveinek szerkezetét elvben a helyi lakosság önállóan határozza meg. A helyi önkormányzati szervek továbbá a törvények révén kaphatnak egyes állami hatásköröket is. Az államhatalmi szervek döntései révén felmerült költségeik megtérítésére is jogosultak.

A 2020. évi alkotmánymódosítás komoly mértékben megváltoztatta és kiegészítette a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket. Eszerint a helyi önkormányzás azokban a municipális képződményekben történik, amelyek típusait szövetségi törvény határozza meg. A helyi lakosság ugyan önállóan kijelölheti a helyi önkormányzás kereteit, de most már csak a szövetségi törvény által meghatározott elveivel összhangban. Az utóbbi rögzíti azokat a sajátosságokat is, amelyek a szövetségi jelentőségű városokra, illetve a szövetségi szubjektumok fővárosaira és az egyéb területek igazgatására vonatkoznak.

A legfontosabb változások mégis az önkormányzati és államhatalmi szervek kapcsolatára vonatkoznak. Az egyik új rendelkezés értelmében az államhatalmi szervek közreműködhetnek a helyi önkormányzati szervek alakításában, továbbá a helyi önkormányzati szervek vezető tisztviselőinek kinevezésében és menesztésében, összhangban az idevonatkozó szövetségi törvénnyel. Ezzel megint potenciálisan csorbult az önkormányzatok önkormányzatisága. Az egész folyamatot betetőzte a 132. cikk új 3. bekezdése, amely deklarálta, hogy a helyi önkormányzati szervek és az államhatalmi szervek a közhatalom egységes

[35] Rixer: cit. op. 16. o.

rendszerét alkotják az Oroszországi Föderációban, és egymással hatékonyan közreműködnek az adott terület lakosságának az érdekében.

Az oroszországi területi-közigazgatási beosztás egyébként kisebb módosításoktól eltekintve most is követi a szovjet korszakban kialakított határokat. Az egyik utolsó módosítást a Krím-félsziget 2014. évi csatolása jelentette, önálló autonóm köztársaság jogán. Maga a föderáció tehát jelenleg 22 autonóm köztársaságból,[36] a 46 többnyire orosz lakosságú megyéből (oroszul: oblaszty), 1 autonóm megyéből (a távol-keleti Birobidzsan Zsidó Autonóm Megye), továbbá három szövetségi jelentőségű városból (Moszkva és Szentpétervár után Szevasztopol lett ilyen jogállású 2014 után), valamint a 9 határkerületből áll, amelyek nagyobb kiterjedésűek, és általában a határok mentén helyezkednek el. Végül 4 autonóm körzet is Oroszország része. Ezek ugyan nagy kiterjedésűek, de gyéren lakott területek, mert a távoli északon helyezkednek el. A rendszerváltás után egyébként összesen 6 kis népességű autonóm körzet szűnt meg.

Az autonóm köztársaságok és megyék eredetileg a nemzetiségi autonómiát voltak hivatottak megvalósítani, azért többnyire a nevükben is viselik az adott területen meghatározó tituláris, azaz névadó nemzetiség nevét. Ezen nemzetiség egyébként több helyen már nincs többségben, de ez nem változtat a jogállásukon. Az autonóm körzetek egyébként kifejezetten a távoli és nagyon kis létszámú nemzetiségek autonómiaigényeinek kielégítésére jöttek létre, és gyakran kötődtek és kötődnek most is a nagyobb lélekszámú szomszédos orosz határkerületekhez. Az autonóm köztársaságok még abban a tekintetben különböznek a többi régiótól, hogy fővárosuk van, és nemcsak egy szabályzatot (oroszul: usztav) fogadhatnak el, hanem saját alkotmányt is. Tartalmilag viszont nincs nagy különbség kettő között.

Az imént felsorolt területi egységek a regionális önrendelkezést hivatottak megvalósítani, míg a központi, szövetségi államigazgatási szervek összehangolására 2000-ben kialakították az elnöki adminisztráció legfontosabb területi intézményrendszerét, a szövetségi körze-

[36] 1992-ben különvált Csecsenföld és Ingusföld, valamint az ukrán válság során csatlakozott Krím-félsziget.

teket. 2010 óta összesen 8 szövetségi körzet létezik, melyek irányítói az elnöki megbízottak. Az állam erősítésére és újraközpontosítására törekvő putyini rendszer ezeken keresztül is próbálja megvalósítani a szorosabb ellenőrzést a régiók fölött.

Az Oroszországi Föderáció régióinak kétszintű önkormányzati rendszerét egy 2003-ban elfogadott szövetségi törvény szabályozza, amely a helyi önkormányzás általános elveivel foglalkozik. A modern oroszországi helyi önkormányzati rendszer kialakulása azonban már korábban elkezdődött, hiszen először 1991-ben, majd 1995-ben is elfogadták a helyi önkormányzati törvényeket. Az 1995. évi 154. számú szövetségi törvényt azonban 18 szubjektum egyáltalán nem alkalmazta, további 43 pedig csak részlegesen.[37] A 2003. évi önkormányzati törvény feszesebb volt, és már nem hagyott túl sok kibúvási lehetőséget. Csak Ingusföld és Csecsenföld helyi önkormányzati rendszerének a szabályozása maradt hátra, de 2008-ban az is megtörtént, mégpedig egy önálló törvénnyel.[38]

A törvény körülbelül 30 olyan helyi jelentőségű ügyet sorolt fel, amelyek a helyi önkormányzatok kompetenciájába tartozhatnak. Köztük még olyan érdekesség is szerepelt, mint a terrorizmussal és a politikai szélsőségekkel szembeni helyi szabályozás, illetve a rendkívüli helyzetekkel kapcsolatos helyi megelőzés is. Az önkormányzatok saját intézményeket is alapíthatnak.[39] A képviselő-testületek létszámát szintén a törvény határozza meg, ahogyan az önkormányzati vezetők megválasztásának a módját is. Az orosz hagyományoknak megfelelően a helyi képviselő-testületek jogállása gyengének mondható, különösen a helyi adminisztráció vezetőinek a jogköreivel szemben. Az utóbbi sajátos vétójoggal is rendelkezik a testületi döntésekkel szemben. Miután ezt a vétójogot csak kétharmados többséggel lehet leküzdeni, az egy hatékony eszköz az adminisztráció kezében. Az állami beavatkozási lehetőségek az önkormányzati ügyekbe is meglehetősen széles körűek, és az önkormányzati vezetők is viszonylag rugalmasan eltávolíthatók a funkciójukból – például akkor, ha egy hónapnál hosszabb ideig késlekednek valamely jogi aktus végrehajtásával. Az extrémizmus elleni küzdelem is különböző lehetőségeket ad az állami szervek kezébe. Nagyon részletes az önkormányzati vezetők felelősségének a szabályozása is.[40]

A felsőbb szintet mindenütt a járások (район)[41] alkotják, az alsóbb szinten pedig a községek találhatók, amelyek két típusba tartoznak: városi (городское поселение) vagy falusi (сельское поселение) községek közé. A felsoroltakon kívül lehetőség van még a járásoktól független városi körzetek szervezésére is (городской округ), ezek egyszintű önkormányzata egyszerre gyakorolja a járási (hatósági) és a községi (önkormányzati) hatásköröket.[42] Moszkva a budapestiekhez hasonló méretű kerületekre oszlik, Szentpétervár pedig valamivel kisebb körzetekre. A járások és a városi körzetek Moszkva és Szentpétervár kivételével teljesen lefedik Oroszország területét. A legritkábban lakott térségekben viszont a törvény lehetővé teszi, hogy ne alakuljanak ki a községi önkormányzatok, mert ezeken az úgynevezett községközi területeken (Межселе́нная территория) közvetlenül a járási önkormányzat gondoskodik a közfeladatok ellátásáról. 2020 elején a járási önkormányzatok száma 1673 volt. Ezekhez tartozott 1398 városi település és 16 821 falusi község. A városi körzetek száma pedig 635. Moszkva 146 kerületre, Szentpétervár pedig 111 körzetre oszlott. Itt meg kell említeni, hogy az 1917 előtti falusias jellegű Oroszország az államszocializmus éveiben komoly urbanizálási folyamaton ment keresztül, és most már a lakosság nagyobbik fele (majdnem 60%-a) a városokban lakik.[43]

[37] Rixer Ádám: A helyi igazgatás egyes kérdései Oroszországban. De iurisprudentia et iure publico. *Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, V. évf. 2011. 3. szám, 14. o.

[38] Uo. 15. o.

[39] Uo. 21. o.

[40] Uo. 25. o. és 29–30. o.

[41] A cárizmus idején ilyen szintű területi egységek megnevezésére nem ezt az idegen eredetű szót használták, hanem a járások orosz neve *volosztyj* volt.

[42] Erről magyarul lásd részletesebben Rixer: cit. op. 19–20. o.

[43] Tózsa István: *Közigazgatási földrajz: Oroszországi Föderáció*. unipub.lib.uni-corvinus.hu/1866/1/orosz_kozig_fold_lekt_Tozsa.pdf

A járások átlagos területe egy nagyobb magyar megyének felel meg, a legkisebb járások a magyar járásokhoz hasonló kiterjedésűek, és a legnagyobbakban Magyarország akár többször is elférne. Népességük hasonlóan szélsőségesen ingadozik – akár 1000 főtől 300 000 főig. A legnagyobb területű és legkisebb népességű járások az ország északi és keleti, rendszerint ritkán lakott vidékein vannak. A városok, körzetek átlagos népessége mintegy 130 ezer fő, a tényleges lakosságszám nagyon is eltérő lehet. Jelentős részük egyetlen városból áll. A községek területe és népessége szintén nagy ingadozást mutat.[44]

Az orosz közigazgatás jellegzetes és sajátos intézménye a zárt közigazgatási egység (rövidítve: ZATO) vagy zárt város. Ezek részben titkos katonai vagy ipari létesítményeknek (rakétabázisok, űrközpontok, magfizikai kutatóközpontok stb.) otthont adó települések, ahova csak külön engedéllyel lehet belépni. A szovjet időkben még több száz volt belőlük, köztük több százezres nagyvárosok is, és egy részük nem szerepelt a térképeken és a népességi adatokban sem! A 2010-es népszámláláskor azonban már csak 42 ilyen település volt az országban, átlagosan 30 ezer lakossal. Igazgatásilag a régiókból kiemelve közvetlenül a szövetségi kormány szervei alá tartoznak.[45]

9. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSI ÉS EGYÉB KÉRDÉSEK

Szovjetunióban – szemben néhány más szocialista állammal – nem fogadtak el külön komplex államigazgatási kódexet. A hatósághoz fordulás tartalmi kifejtését a Szovjetunió Legfelsőbb Tanácsának Elnöksége által kiadott egyik rendelet biztosította.[46] Ez a jogszabály el-

[44] Tózsa István: *Közigazgatási földrajz: Oroszországi Föderáció*. unipub.lib.uni-corvinus.hu/1866/1/orosz_kozig_fold_lekt_Tozsa.pdf

[45] Uo.

[46] A javaslatok, bejelentések és panaszok intézésének rendjéről szóló 1968. évi 2534. számú legfelsőbb tanácsi prezídiumi rendeletet, amelyet még 1968-ban megerősített a 2830-VII. számú törvény, aztán többször módosították.

határolta egymástól a javaslat, a bejelentés, a panasz és a kérelem fogalmakat, amelyekre nézve eltérő szabályokat, határidőket és jogkövetkezményeket állapított meg.

Ez a többször módosított szabályozás[47] túlélte a Szovjetuniót is. Az 1993-ban elfogadott új orosz alkotmány értelmében a közigazgatási szervekhez való fordulás joga mindenkit megilletett akár egyéni, akár kollektív formában. Az önálló Oroszországban ugyanakkor csak 2006-ban született meg az állampolgári beadványok megvizsgálásáról szóló szövetségi törvény,[48] amelyet utoljára 2018-ban módosítottak. A jogszabály tartalmazza az állampolgári beadványok formai követelményeit, a hiánypótlási szabályokat, a fellebbezési formákat és más hasonló kérdéseket. Ebben a formában tehát ez a jogszabály megfelel egy közép-európai típusú közigazgatási eljárási kódexnek. Ezenkívül az Oroszországi Föderáció szubjektumai is rendezni jogosultak az egyes eljárási kérdéseket, legalábbis a saját köztársasági vagy megyei területen.[49]

Az utóbbi években Oroszországban is elindultak komoly digitalizációs folyamatok, amelyeket egy külön szövetségi szintű minisztérium koordinál, amely a digitális fejlődésért, kommunikációért és tömegmédiáért felel. A minisztérium emellett a postai szolgáltatások felügyeletéért is felel. A minisztérium saját bevallása szerint az országban most már a közszolgáltatások[50] 70%-a elektronikusan is elérhető, és a legtöbb szövetségi állami szerv és ügynökség már elérhető online módon is. Az egész folyamat egyébként 2015-től gyorsult fel.[51]

[47] 2534-VII/1968 számú rendelet és 2830-VII/1968 számú törvény.

[48] 2006. évi 59-FZ. szövetségi törvény.

[49] Rixer Ádám: A helyi igazgatás egyes kérdései Oroszországban. De iurisprudentia et iure publico. *Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, V. évf. 2011. 3. szám, 17. o.

[50] https://digital.gov.ru/en/ministry/common/

[51] https://digital.gov.ru/en/events/34343/

UKRAJNA[52]

Hivatalos neve (magyarul)	Ukrajna
Hivatalos neve (helyi nyelven és írással)	Ukrayina/Україна
Terület (km²)	603 550
Főváros	Kijev
Lakosságszám	43 655 810
Hivatalos nyelv	ukrán
Pénznem	hrivnya (UAH)
Egy főre eső GDP (USD) [nominális]	3659 (constant 2010: 3224,9)

[52] Ez a fejezet a következő könyv alapján, annak egyes részeinek felhasználásával, átdolgozásával és frissítésével készült: Fedinec Csilla – Halász Iván – Tóth Mihály: *A független Ukrajna. Államépítés, alkotmányozás és elsüllyesztett kincsek.* Budapest, Kalligram, 2016.

1. KÖZJOGTÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK

Az „Ukrajna" elnevezés szélesebb körű használatáról csak a 19. századtól kezdve lehet beszélni a mai értelemben. Előtte az „Okrajina" vagy „Ukrajina" a mindenkori határvidéket – a széleken lévő területeket – jelölte.[1] Ebből alakult ki a mostani ukrán állam és nép elnevezése a 19. században az önálló államiságban gondolkodó nemzeti érzelmű értelmiség hatására. A cári időkben a hivatalos szervek, de sokszor a helyi értelmiség is gyakran használta a „Malorosszija", azaz Kis-Oroszország kifejezést.

Az önálló ukrán állameszme kialakulása összetett folyamat volt. Ukránok – az oroszokhoz hasonlóan – a Kijevi Rusz nevű középkori államalakulat jogos örököseinek tartják magukat. A modern ukrán államiság kezdeti lépéseinél viszont vitathatatlanul fontos szerepet játszottak a dél-ukrajnai kozákok mozgalmai. A lengyel–litván állam délkeleti régióiban (azaz a mai Ukrajnában) élő és szolgáló kozákok felkelései megadták a kezdő lökést az önálló ukrán államiság megszületéséhez. A csúcspontnak a Bohdan Hmelnickij (1595–1657) hetman vezette lengyelellenes felkelés tekinthető, melynek az volt a legfontosabb geopolitikai következménye, hogy a mai Ukrajna keleti területei 1654-ben csatlakoztak a moszkvai orosz államhoz, ahol egy ideig – nagyjából a 18. század végéig – autonómiát élveztek. Az Orosz Birodalmon belül élő ukránok azonban csupán egy részét alkották a formálódó ukrán nemzetnek. A másik részük az Ausztriához tartozó Galíciában élt a 18. század vége óta. És éppen az utóbbi területnek jutott pótolhatatlan központi szerep az ukrán öntudatosodási folyamatban és a modern nemzeti identitás megszületésében. Az aktuális osztrák politika Galíciában ugyanis szabadabb keretet biztosított ukrán nemzeti ébredés számára, mint tette azt a cári Oroszország.

Az ukrán önálló állam lehetősége – sok más térségbeli néphez hasonlóan – az 1917-es oroszországi forradalom következtében merült fel. A nemzeti érzelmű ukrán politikusok először a birodalom föde-

[1] Rychlík, Jan – Zilynskyj, Bohdan – Magocsi, Paul Robert: *Dejiny Ukrajiny.* Praha, NLN, 2015, 5–6. o.

ralizálásában gondolkodtak, de az általános összeomlás láttán hamar előtérbe került az ukrán függetlenség kérdése is. A térséget megszálló központi hatalmaktól (főleg a németektől) sem állt távol ez a gondolat. Az 1918 és 1920 közötti időszakban ennek több megnyilvánulási formája létezett.[2] Végül azonban ukránoknak akkor még nem sikerült kivívni a nemzeti függetlenséget, és többségük Szovjetunióba került, kisebbségük pedig az újjászületett Lengyel Köztársaságba. A radikális szocialista forradalmi mozgalom célja kezdettől fogva a formálisan önálló, de testvéri Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság építése lett, amely 1922-ben a Szovjetunió egyik alapító tagköztársaságává vált.

Az ukránkérdés a gorbacsovi átalakulás és a Szovjetunió felbomlása időszakában vált ismét fontossá.[3] A Szovjetuniót alkotó tagköztársaságok már 1990-ben sorra adták ki szuverenitási deklarációjukat, elsőként Oroszország június 12-én. Ezt a lépést követték az észtek, a lettek, a litvánok és július 16-án az ukránok is. Egyelőre azonban a függetlenségi mozgalom csak a nyugatukrán területeken volt igazán erős. 1991. március 27-ére Moszkvában a szovjet Legfelsőbb Tanács országos népszavazást írt ki arról, hogy fent kell-e tartani a Szovjetuniót. Észtország, Lettország, Litvánia, Georgia, Örményország és Moldova nem vett részt a népszavazáson. Ukrajna viszont igen, illetve ugyanarra a napra az ukrán parlament is népszavazásra bocsájtotta azt a kérdést, hogy tagköztársaság lakossága egyetért-e az 1990. július 16-i dokumentum tartalmával, miszerint Ukrajna szuverén állam – de szovjet keretek között. A végeredmény ellentmondásos volt, hiszen az ukrajnai lakosság nagy többsége a Szovjetunió fenntartására és a sajátos ukrán szuverenitásra is igent mondott.

[2] Ilyen volt a németek által támogatott Pavlo Szkoropadszkij hetman konzervatív rendszere, majd később inkább a centrista nemzeti erőkre támaszkodó Ukrán Direktórium rendszere, amelynek Szimon Petljura volt a vezéralakja. Külön próbálkozások történtek a nyugatukrán területeken.

[3] Szporluk, Roman: *Russia, Ukraine, and the Breakup of the Soviet Union*. Hoover Institution Press, 2000.

Az eseményeket a szovjet föderációt megmenteni hivatott, de a kudarca miatt végül eltemető 1991. augusztusi moszkvai puccskísérlet gyorsította fel. A puccs után újabb hullámban nyilatkoztak a tagköztársaságok immár a függetlenségről, közte Ukrajna is 1991. augusztus 24-én. Ukrajnának így két önállóságot tanúsító dokumentuma is van. Az 1990. július 16-án elfogadott, az állami szuverenitásról szóló terjedelmes dokumentum, a Szuverenitási Deklaráció – amelynek számos passzusa visszaköszönt az 1996-ban elfogadott, máig érvényes Alkotmányban – olyan szuverén államról beszélt, amelyik ugyanakkor továbbra is a Szovjetunió része. A szovjet keretből való kitekintést jelentette viszont az ukrajnai törvények elsőbbségének kimondása, illetve a saját állampolgárság kinyilvánítása, párhuzamosan a szovjet megtartásával. A Szuverenitási Deklaráció struktúráját tekintve ugyanakkor nem pusztán egy politikai nyilatkozat volt, hanem alkotmányvázlatnak is tekinthető, hiszen egyértelműen magán viselte egy alkotmánykoncepció jegyeit. Nemcsak szuverenitásra, állampolgárságra vagy jegybankra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazott, hanem például deklarálta a hatalommegosztás elvének fontosságát is.

A második dokumentum az ukrán parlament által 1991. augusztus 24-én elfogadott Függetlenségi Nyilatkozat lett, amely mindösszesen két mondatban fogalmazta meg, hogy Ukrajna független demokratikus állam, és a területén kizárólag a saját törvényei érvényesek. A dokumentumot jóval később, 1991. december 1-jén népszavazással erősítették meg, mely alkalommal a lakosság lelkesen mondott igent. A névjegyzékben szereplő polgárok 84,1%-a vett részt a szavazáson, a függetlenséget támogatók pedig 90,92%-os többséget alkottak. Röviden a referendum után, december 8-án a belorussziai Belovezsszkaja Puscsában lévő kormányzati vadászkastélyban az Oroszország, Belarusz és Ukrajna vezetői aláírták a „Megállapodás a Független Államok Közösségének megalakításáról" című dokumentumot, amely kimondta a Szovjetunió megszűnését is. A megállapodást a következő négy napon belül ratifikálták az érintett államok parlamentjei. A megállapodáshoz nemsokára csatlakoztak a közép-ázsiai tagköztársaságok is, majd december 21-én aztán 11 volt szovjet tagállam vezetői aláírták a FÁK alapító dokumentumát, valamint megszüntették a központi

szovjet szerveket. Mihail Gorbacsov szovjet államfő pedig december 25-én mondott le. Ezzel végleg lezárult a Szovjetunió története.

Az új demokratikus ukrán alkotmány elfogadása bonyolult folyamatnak bizonyult. Az 1917 és 1920 közötti polgárháború idején még nem született önálló ukrán alkotmány, ehelyett különböző ideiglenes dokumentumok igyekeztek szabályozni a főbb kérdéseket. Szovjet-Ukrajna időszakában (1922–1991) viszont összesen három alkotmány váltotta egymást. Az elsőt 1929-ben, a másodikat 1937-ben fogadták el, az utolsót pedig 1978. április 20-án hagyta jóvá az Ukrán SZSZK Legfelsőbb Tanácsa. Az utóbbi, módosításokkal, de egészen 1996-ig érvényben volt. Érdekesség, hogy mind a szovjet, mind a tagköztársaságok alkotmányainak, így a mindenkori szovjet-ukránnak is hivatalosan kettős címe volt: „Alkotmány (Alaptörvény)".

Az ukrán alaptörvény első radikális módosítását az 1989. évi 8303-11. számú törvény[4] jelentette. A jogszabály többek között bevezette a többes jelölés, a szabad jelöltállítás intézményét az önkormányzati és parlamenti választások alkalmával, valamint kimondta a végrehajtó hatalmi szerveknek a választott testületek előtti felelősségét. A dokumentum módosította a parlament jogállását is, mert majdnem minden társadalmilag fontos kérdésben a döntés jogát erre a szervre ruházta. Fontos változásnak bizonyult az is, hogy a Legfelsőbb Tanács elnöke lett Ukrajna tulajdonképpeni vezetője, akit a testület saját tagjai közül választott meg. A házelnök jogosult volt képviselni az ukrán tagköztársaságot a Szovjetunión belül és kívül. Az ukrán nyelv továbbá megkapta az államnyelvi státuszt, az orosz nyelvet viszont a különböző nemzetiségek közötti kommunikáció nyelveként határozta meg. Azt is kimondta, hogy a kisebbségek által többségben lakott helyeken az adott kisebbség nyelve hivatalos nyelvként funkcionálhat.

Az ukrán Legfelsőbb Tanács még 1990 októberében fogadta el az Ukrán SZSZK Alkotmányának kiegészítéséről és módosításáról szóló 404-XII. számú törvényt.[5] Ezzel a jogállamiság, a többpártrendszeren alapuló demokratikus államberendezkedés és a piacgazdaságra való áttérés, azaz egy komplex rendszerváltás elvi alapjait foglalta bele az alaptörvénybe. Eltörölte például a kommunista párt vezető szerepét, döntött az alkotmánybíróság létrehozásáról, meghatározta az egyes hatalmi szervek egymáshoz való viszonyát stb. Ukrajnában egyébként az 1991 és 1995 közötti időszakban még további tizenöt törvénnyel módosították az 1978-as szovjet–ukrán Alkotmányt, ami végül a demokratikus alkotmányokkal szemben támasztott feltételeknek alapvetően megfelelő szöveget eredményezett. Még a függetlenség kikiáltása előtt például létrehozták a közvetlenül megválasztandó egyszemélyi államfői intézményt. Ezt a lépést az Ukrán SZSZK 1991. május 5-én kelt 1293-XII. számú törvénye[6] tette lehetővé. Az első államfőt viszont csak az év végi függetlenségi referendummal egy időben választották meg. Nemcsak a politikában, hanem a további alkotmányozásban a mindenkori államelnöknek már kulcsszerepe volt. Az első elnök Leonyid Kravcsuk volt, aki korábban a kommunista párttitkári pozícióban már vezette az országot. Az államfői pozíció pedig egyik központi témája lett a következő fél évtized alkotmányozási folyamatainak.

Az 1978-as szovjet–ukrán Alkotmány módosításaival ugyanis párhuzamosan folyt az alkotmányozás. A parlament által felállított alkotmányozó bizottság 1992. január végére elkészült az új Alkotmány tervezetével, amely a parlamenti-elnöki berendezkedésű hatalomstruktúrát irányzott elő. Elkezdődött a tervezet vitája, amely eredményeként jelentősen módosított szövegtervezet 1993 májusában került a parlament elé. Az államfő és a parlament között kiéleződő hatalmi harc azonban az egészet háttérbe szorította. Az 1994 tavaszán, illetve nyarán megtartott parlamenti és új elnököt, Leonyid Kucsmát hely-

[4] Закон УРСР «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) УРСР» № 8303-11 від 27.10.1989 р.

[5] Закон УРСР «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» № 404-XII від 24.10.1990 р.

[6] Закон УРСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» № 1293-XII від 05.07.1991

zetbe hozó elnökválasztás után kialakult két hatalmi centrumban (az államelnök és hivatala, valamint a parlament elnöke és a parlamenti többség) két, a hatalom gyakorlása szempontjából alapvetően eltérő koncepció alapján folytatódott az alkotmányozás. Két kérdés bizonyult neuralgikusnak: 1. az államfői jogkörök, azaz a prezidenciális köztársaság és a parlamentáris berendezkedés közötti dilemma, valamint 2. a választott önkormányzatok vagy a központi végrehajtó hatalom által kinevezett helyi közigazgatási vezetők erősítésének kérdése.

Az eszközökben nem válogató új elnök ugyan erősödni kezdett, de az új alkotmány elfogadását a parlamenti erőviszonyok nem tették lehetővé. Kucsma ezért a parlamenti procedúrát figyelmen kívül hagyva, az úgynevezett „aláírásos" szavazással – a 240 aláírást (a lehetséges szavatok körülbelül felét) begyűjtve fogadtatta el 1995. május 18-án az államhatalomról és a helyi önkormányzatiságról szóló törvényt. Ennek az okmánynak az alkotmányos szintre való emelkedését az gátolta meg, hogy nem jött össze a megszavazásához a parlamenti kétharmad. Ennek ellenére az államelnök rendeleti úton hozzálátott az érvényesítéséhez, de ez politikai belháborút eredményezett a törvényhozás többségével. A kiéleződő konfliktus nem tett jót az ország állapotának, amely zuhanórepülésben volt. Emiatt 1995. június 8-án a jogrendszer teljes szétesésének elkerülése érdekében az államelnök és a parlament alkotmányos megállapodást kötött,[7] amely ideiglenes kisalkotmányként működött.[8] A dokumentum kitért arra, hogy az új alkotmány elfogadásáig marad érvényben, hogy Ukrajna jogszabályai csak ezen okmánnyal összeegyeztethető részükben érvényesek, valamint rendelkezett arról is, hogy a megállapodást elfogadó felek

[7] Az okmány teljes megnevezése: „az új alkotmány elfogadásának idejéig szóló alkotmányos szerződés a parlament és Ukrajna elnöke között az államhatalom és a helyi önkormányzatok szerveződésének és működésének alapelveiről Ukrajnában".

[8] Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України № 1к/95-В від 08.06.1995

megteremtik a szükséges feltételeket az alkotmányozási folyamat lezárása érdekében, mégpedig oly módon, hogy egy éven belül elfogadják az ország új alkotmányát. Ezt a dokumentumot sem sikerült alkotmányos kétharmados többséggel megszavazni, de kerülve a konfrontációt, szerződés formájában Olekszandr Moroz házelnök és mintegy 170 képviselő aláírta. A parlament ily módon legalább utólagosan legitimálta az államelnök által már átszervezett államigazgatást és helyi közigazgatást. Bár az Alkotmányos Szerződés az új alkotmány elfogadásával érvényét veszítette, a dokumentum főbb elemei gyakorlatilag a mai napig meghatározzák a közhatalom gyakorlásának alapjait Ukrajnában.

Az elnök nem hagyott fel a hatalomkoncentráló törekvéseivel, és az új alkotmánytervezetet sem sikerült elfogadni. 1996. június 4-én a parlament első olvasatban elfogadta a parlamenti bizottság által elkészített szövegtervezetet, de az államelnök sem tétlenkedett, és június 26-án tévébeszédben jelentette be, hogy szeptember 25-ére népszavazást ír ki az új alkotmány elfogadásáról. A referendumnak az lett volna a célja, hogy a nép véleményt mondjon a parlament által elutasított szövegről. Az államelnöknek ez a döntése azonban váratlanul érte még az elnököt támogató képviselők jelentős részét is, és parlamenten belüli, politikai irányultságtól független konszolidációt idézett elő. Június 27-én 17 óra 30 perckor 362 képviselő jelenlétében elkezdődött a parlament plenáris ülése azzal a céllal, hogy végeredményben igent mondjanak az alkotmányra. A zárószavazásra másnap reggel, 9 óra 23 perckor kerül sor, mikor is 338 képviselő igen, 18 nem szavazatával és 5 képviselő tartózkodása mellett a testület megszavazta az új alkotmány[9] szövegét. Az 1996-os alkotmány preambulumból és 14 fejezetbe foglalt 159 cikkből épül fel. A 15. fejezet az átmeneti rendelkezéseket tartalmazta. A preambulum szerint az alkotmányozás „az Ukrán Nép, Ukrajna minden nemzetiségű állampolgára nevében történik".

[9] Конституція України, прийнята на п»ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року.

A dokumentum Ukrajna soknemzetiségű állampolgárai nevében deklarálta a függetlenséget, szuverenitást, jogállamiságot és a hatalom megosztásának az elvét is. Bár az alkotmány rendkívül széles hatásköröket biztosított az államelnök számára, az elnök és környezete a továbbiakban sem hagyott fel a parlamentet és a parlamenti kontrollt gyengítő és az államelnöki hatalmat tovább szilárdító próbálkozásokkal. Mivel az 1998-ban megválasztott parlament sem volt ehhez partner, ezért, jelentős előszervezési munkálatok után, 2000. január 15-én az elnök rendeletben írt ki referendumot, a hivatalos indoklás szerint „a nép kezdeményezésére".[10] A „jó" szervezésnek köszönhetően (számos helyen a támogató szavazatok száma meghaladta szavazói névjegyzékben szereplők számát) a nép megtámogatott minden „saját maga" által kezdeményezett kérdést, de a parlament számos próbálkozás ellenére sem volt hajlandó implementálni e referendum eredményeit.

A fentiek tükrében nem csoda, hogy a Leonyid Kucsma második elnöki ciklusa után 2004-ben Ukrajnában komoly belpolitikai válság alakult ki (az ún. első Majdan vagy másként a narancsos forradalom[11]), amely jelentős változásokhoz vezetett a hatalmi berendezkedés tekintetében. A népszerűtlen, de befolyásos Kucsma-szívesen elkezdte volna az államelnökségének harmadik ciklusát, de az alkotmányjogilag és politikailag lehetetlennek bizonyult. Emiatt az elnök környezete nyitottabbá vált a parlamentáris rendszer visszaállítása irányában. Az akkori elnökválasztás kapcsán egymással szembekerülő ellenfelek végül nagy kompromisszumot kötöttek, amelyet 2004. december 8-án átvezettek az alkotmányban is.[12] A kompromisszum lényege az volt, hogy a parlament „csomagban", egyetlen szavazással döntött az államelnöki hatalom megkurtításáról és az államfőválasztás második fordulójának megismétléséről. Ennek megfelelően kellett ehhez módosítani a választási törvényt is. A megválasztásra esélyes ellenzéki jelölt (Viktor Juscsenko) a választás „harmadik" fordulójának törvényesítéséért cserébe beleegyezett a soron következő elnök jövendő hatalmának mérséklésébe. Ennek a jogszabálycsomagnak az alkotmánymódosító része 2005–2006 folyamán fokozatosan lépett érvénybe, s hatályos volt egészen 2010-ig.

[10] Указ Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» № 65/2000 від 15.01.2000

[11] Kuzio, Taras: Nationalism, Identity and Civil Society in Ukraine: Understanding the Orange Revolution'. *Communist and Post-Communist Studies*, 2010/3. 285–296. o.

[12] Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 08.12.2004 р.

A jogszabálycsomag lényegesebb elemei a következők voltak: a parlamenti képviselők csak az eredeti pártfrakciókban fejthették ki tevékenységüket, a frakció elhagyása mandátumvesztéssel járt; a frakciók egy része köteles volt létrehozni parlamenti többséget, mely javaslatot tehetett a kormányfő személyére. Az államelnök e személyt a parlament elé terjeszthette kinevezés céljából. A hadügy- és a belügyminiszter kivételével (akiket közvetlenül az államelnök jelölt) a kormánytagok személyére csak a kormányfő (miniszterelnök) tehetett javaslatot. A kinevezésükről viszont a parlament döntött. Továbbá megszűnt az államelnök joga a kormányhatározatok hatályon kívül helyezésére, és csak alkotmányossági óvással élhetett. Az államelnök feloszlathatta a parlamentet, amennyiben az utóbbiban nem alakult meg a „többség", illetve nem fogadta el a költségvetést. Az államelnök általános érvényű rendeletei csak a miniszterelnök és az illetékes tárcavezető miniszter aláírásával emelkedhettek jogerőre. Abban az esetben, amennyiben a parlament elfogadná a megfelelően módosított önkormányzati törvényt, érvénybe léptek volna a regionális önkormányzatokat és a regionális állami közigazgatási szerveket érintő további alkotmánymódosítások. Az alkotmánynovella tehát visszatérést jelentett a parlamenti-prezidenciális modellhez, és kilátásba helyezte a túl erős végrehajtó hatalom, azaz az államelnöki hatalmi vertikum leépítését. A legfelsőbb hatalommal kapcsolatos alkotmánymódosítás azonban nem csorgott le a régiók szintjére. A regionális (megye, járás) önkormányzatokról nem született törvény, tehát megyei és járási szinteken maradtak a helyi végrehajtó hatalmat helyettesítő helyi államigazgatási adminisztrációk. Végül a „narancsos forradalom" két emblematikus alakja, Viktor Juscsenko államelnök, és az elnöki periódusában (2005–2010) kétszer is a miniszterelnöki

tisztséget betöltő Julia Timosenko között kibontakozott ádáz hatalmi harc jövőben sem tette lehetővé a közjogi konszolidációt.

Az újabb alkotmányos fordulatra a 2010. évi elnökválasztás után került sor. Az új államelnök, Viktor Janukovics hivatalba lépése után számos jel mutatott arra, hogy az elnök és környezete szeretné elérni a korábbi elnöki hatáskör visszaállítását. Mivel az alkotmánymódosításhoz szükséges 300 szavazat nem állt rendelkezésre, ezért a frissen formálódó hatalom más úton érte el az 1996. évi alkotmánynak eredeti formában való visszaállítását. A 252 parlamenti képviselő ekkor beadvánnyal fordult Ukrajna Alkotmánybíróságához, melyben kérte a taláros testületet, vizsgálja meg a 2004. évi 2222-IV. számú alkotmánymódosító törvény alkotmányosságát. Az Alkotmánybíróság pedig 2010 szeptemberében kihirdette az ügyben hozott döntését,[13] amely szerint az elfogadásnál (2004. december 8-án) történt eljárási szabálytalanságokra hivatkozva (az elfogadott normaszöveg nem pontosan egyezett az előzetes normakontrollon átesett tervezet szövegével, valamint a szavazás csomagban történt, azaz együtt szavazták meg egy másik jogszabállyal), nemcsak hatályon kívül helyezte a vitatott jogszabályt, hanem kimondta azt is, hogy ezzel visszaáll az e jogszabály elfogadását megelőző állapot. Azaz az Alkotmánybíróság döntése értelmében 2010 őszén ismét az 1996. évi Alkotmány eredeti szövege lett érvényes – együttesen az azt magyarázó és értelmező, ma már több százra rúgó alkotmánybírósági határozatokkal együtt.[14] Egyébként az alkotmány oda-vissza módosítását egyik alkalommal sem követte az alacsonyabb rendű jogszabályok megfelelő átfogó módosítása, ami a hatalom gyakorlását illetően meglehetősen kusza közjogi állapotokat idézett elő.

Viktor Janukovics államelnöksége 2014-ben csúfosan ért végett. Az utca (a második Majdan vagy az ún. méltóság forradalma) és az ellenfelei nyomása alatt az elnöknek az országból is el kellett menekülnie. A hatalomváltás azonban komolyan veszélybe sodorta Ukrajna

[13] Рішення Конституційного Суду України № 20-рп від 30.09.2010 р.

[14] Tóth Mihály: Az ukrán alkotmányos fejlődés dilemmái 1991-től napjainkig. *Közjogi Szemle*, 2015/2. 29. o.

területi integritását, és az azóta is tartó súlyos nemzetközi válsághoz vezetett (kelet-ukrajnai válság). Mindez hatással volt az alkotmányra is. A hatalmi viszonyok soron következő átrendeződéséről az egyetlen éjszaka alatt forradalomtámogató testületté átszíneződő parlament döntött. A parlament 2014. február 21-én, bizottsági véleményezés és vita nélkül, a napirendre tűzéstől a végszavazásig eltelt alig több mint tíz perc leforgása alatt, 386 képviselő támogatásával elfogadta az alkotmány egyes tételeinek ismételt életbeléptetéséről szóló törvényt. Ez a törvény tizenöt, zömében a hatalomgyakorlást szabályzó cikk esetében állította vissza a normaszöveget a 2004. december 8-i állapot szerint, illetve megvalósított további módosításokat. Eljárásjogilag vitatható körülmények között ugyan, de Ukrajna megint visszatért a parlamenti-prezidenciális vegyes rendszerhez.

2. AZ ALKOTMÁNY ÁLLAMFILOZÓFIÁJA, A KORMÁNYZÁSSAL ÉS A KÖZIGAZGATÁSSAL KAPCSOLATOS ALKOTMÁNYOS ALAPELVEK

Az ukrán nemzeti gondolat 19. századi megszületése óta az állam- és nemzetépítés állandóan az értelmiségi figyelem középpontjában volt és van. Jellemző, hogy a hatályos alkotmány 1996-ban még mindig szükségesnek tartotta az állam legfontosabb feladatai közé emelni az ukrán nemzeti identitás építését. Ilyen őszinte vallomással csak elvétve lehet találkozni az alapvető jelentőségű európai közjogi dokumentumokban. A dokumentum 11. cikke kimondta, hogy az államnak közre kell működnie az ukrán nemzet és annak történelmi öntudata, hagyományai, illetve kultúrája konszolidációjában és fejlődésében. De az is igaz, hogy ezenkívül segítenie kell az Ukrajnában élő összes őshonos népet és nemzeti kisebbséget az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásépítésében is. Az 1996. évi alkotmány az ukrán népet úgy határozta meg, mint Ukrajna minden nemzetiségű állampolgárainak a közösségét. És valóban, az ukrán állam sokáig jóindulatúan viszonyult a saját nyelvi és kulturális sokszínűségéhez. Ebben pedig az

sem akadályozta meg, hogy bizonyos kulcspozíciók betöltői számára (mint például az államfő vagy az alkotmánybírák) egyenesen az alkotmány szintjén írta elő az ukrán nyelv ismeretét. Ez a hozzállás azonban 2014 után radikálisan megváltozott.

Minden probléma, nehéz körülmény és negatív hagyomány ellenére az 1991 utáni ukrán alkotmányozás és intézményi államépítés alapvetően a nyugati gyökerű demokratikus minták figyelembevételével történt. Az új ukrán alkotmány szintén deklarálta demokratikus szociális jogállamiságot, a jog felsőbbségének az elvét, továbbá a hatalommegosztást és a népszuverenitást. Egyetlen ideológia sem kötelező, és az ország területén nem lehet létrehozni a törvény által el nem ismert fegyveres erőket. Ez részben reakció az egyes, leginkább nyugat-ukrajnai radikális nacionalista mozgalmak erőszakos hagyományaira. Más kérdés viszont ennek a tilalomnak a betartatása, amely Ukrajnában egyáltalán nem egyértelmű.

2018 végén az alkotmány preambulumában megjelentek az euroatlanti integrációra vonatkozó utalások. A preambulum most kifejezetten megemlítette az ukrán nép európai identitását és az állam európai és euroatlanti kurzusának a visszafordíthatatlanságát. Sőt, az ukrán állam azon stratégiai célja, hogy az ország EU- és a NATO-taggá válhasson, bekerült még a normatív jellegű 85. cikkelybe. E kurzus megvalósításának a garantálója pedig a 102. cikk értelmében az ukrán államfő lett.

3. A PARLAMENT

Az ukrán törvényhozás mindig is egykamarás volt és mai napig magán viseli a szovjet korszak terminológiáját, hiszen Legfelsőbb Tanács (ukránul: Verhovna Rada, Верхóвна Рáда) névre hallgat. Igaz, e név ukránul sem hangzik rosszul, és gyökerei akár a régebbi ukrán múltba is tekinthetnek vissza, elég csak a kozák radákra vagy az 1917/1918. évi Ukrán Központi Tanácsra, azaz Radára gondolni).

Az utolsó szovjet időszakbeli kijevi parlament (azaz a XII. összehívású Legfelsőbb Tanács) egyben a független ukrán állam első parlamentje (azaz I. összehívású Legfelsőbb Tanács) is volt. Eredetileg az Ukrán SZSZK parlamentje 650 képviselőből állt, amit 1989-ben leszállítottak 450 főre. Jelenleg is ez a törvényhozás hivatalos létszáma. Lényegében csak a rendszerváltás alatti módosulások után beszélhetünk a Legfelsőbb Tanácsról úgy, mint igazi parlamentről, és az 1990 márciusában megtartott választásokat már az első demokratikus választásokként szokás aposztrofálni. Mindez attól függetlenül, hogy a régi hatalom emberei körülbelül annyian voltak, mint az ukrán nemzeti érzelmű értelmiségi ellenzék. Az 1996-os alkotmány – a független Ukrajna első és eddig utolsó alaptörvénye – az egykamarás parlamentet szerkezeti tekintetben lényegében változatlanul hagyta. A legfontosabb változás az volt, hogy megszűnt a Legfelsőbb Tanács elnöksége, és módosították a parlamenti bizottságok rendszerét.[15]

A Legfelsőbb Tanács az ukrajnai törvényhozás egyetlen szerve. Csak olyan, legalább 21 éves ukrán állampolgár lehet a tagja, aki az utóbbi öt évben Ukrajnában élt. A rendes választásokat mindig az előző parlament mandátumának ötödik évében az akkori október utolsó vasárnapján kell megtartani. A képviselő egyebek mellett akkor is elveszíti a mandátumát, ha már nincs ukrán állampolgársága, vagy állandó jelleggel külföldön lakik. A párt- és frakciófegyelmet erősíteni hivatott egyik fontos rendelkezés értelmében az a képviselő, aki egy párt vagy a pártblokk révén jutott a mandátumhoz, elveszíti azt, amennyiben nem lép egy ilyen párt frakciójába. Hasonló a helyzet, ha kilép egy ilyen frakcióból. A feladat- és hatáskörei ilyenkor a törvény erejénél fogva idő előtt érnek véget, mégpedig a pártja vezető szervei döntésének következtében. Ez nyilván megerősítette a pártok súlyát az ukrán politikai rendszerben.

Minden képviselő, aki szabad mandátummal és immunitással rendelkezik, személyesen köteles szavazni. A rendes ülésszakok februárban és szeptemberben kezdődnek, de az államfő vagy a képvi-

[15] Закон України «Про комітети Верховної Ради України» № 116/95-вр від 04.04.1995 р. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80 (2016-04-22); az Alkotmány (1996) 89. cikke, és a cikk alkotmánybírósági értelmezése (5-rp/2003. számú határozat, kelt 2003. március 5-én)

selők legalább egyharmadának a kérése alapján a házelnök köteles összehívni a rendkívüli ülést is. Abban az esetben, ha az államfő hadi- vagy a rendkívüli állapotot hirdette ki, a parlament két napon belül az összehívás nélkül is összegyűlhetnek. Az alkotmány meglehetősen részletesen körülírja a törvényhozó testület jogköreit, amelyeken belül külön kiemeli a kizárólagos feladat- és hatásköreit (mint például a költségvetés és zárszámadás elfogadását vagy az ukrán katonák külföldre küldését). A törvénykezdeményezési joggal csak az államfő, a kormány és a képviselők rendelkeznek. Az államfőhöz ugyanakkor a képviselő nem intézhet kérdéseket. Egyes javaslatokat az államfő halaszthatatlannak minősítheti. Az elfogadott törvényeket is az államfő írja alá, azzal, hogy 15 napon belül visszaküldheti a törvényt. Ehhez nem is kell hivatkozni alkotmányossági aggályokra. A parlament ilyenkor az összes képviselő kétharmad részével köteles szavazni a törvénytervezet további sorsáról. Ha az államfő így sem írja alá az elfogadott törvényt, akkor az aláírási jog a házelnökre száll.

A Legfelsőbb Tanácsnak viszonylag széles kreációs jogosítványai vannak, és nem csak a kormány vonatkozásában. Egyes jogait csak az államfő kezdeményezésére gyakorolhatja, de például az állami számvevőszéki elnököt és a tagokat, továbbá az ombudsmant, az alkotmánybíróság tagjainak harmadát vagy a médiahatóság vagy a jegybanki tanács tagjainak felét saját hatáskörben választja meg. Az alkotmány eredeti szövege értelmében a Legfelsőbb Tanács választotta meg az időbeli korlátozások nélküli bírákat. Az első ötéves periódusra ugyanis az államfő nevezte ki őket. Ez a rendszer később megváltozott, a hatályos modellről pedig az igazságszolgáltatásra vonatkozó részben lesz szó.

Ukrajnában a többpártrendszer a rendszerváltással kezdett kialakulni,[16] de ez a pártrendszer az elmúlt negyedszázadban a folyamatos átalakulás állapotában volt. A szereplők azonban alig cserélődtek. Az

[16] Whitmore, Sarah: *State Building in Ukraine: The Ukrainian Parliament, 1990–2003*. Routledge, 2004.

1980-as évek végén, az 1990-es évek első felében nemcsak a politikai pártok, hanem a dolgozói kollektívák, társadalmi szervezetek is állíthattak képviselőjelölteket, és létezett az önjelölés intézménye. Ez a rendszer számos, a pártstruktúráktól független képviselőt termelt, akik szabadon mozogtak a frakciók között, szabadon csatlakozhattak meglevő frakciókhoz, illetve frakciójogosultsággal rendelkező képviselői csoportokba is tömörülhettek, vagy maradhattak független képviselők. A mai napig létező önjelölés intézménye értelmében bármelyik választópolgár önmagát is indíthatja a többségi választási rendszer alapján az egyéni választókerületekben. Részben emiatt az ukrajnai pártrendszer elemzése során viszont körültekintőnek kell lenni, mert folyamatosan átalakuló jelenségről van szó.

1994-ig a pártalakításban az ideológiai szempontok játszották a főszerepet, utána azonban egyre inkább az egyéb megfontolások kerültek előtérbe, a pártok fő funkciója nem a társadalmi érdekek képviselete, hanem választási vagy népszavazási kampányokhoz kötődően egyes csoportok vagy személyek politikai legalizálása és érdekérvényesítése lett. Megjelentek az adminisztratív eszközökkel létrehozott pártok, amelyeknek lényege, hogy az alapítóktól valamilyen függőségben levő személyek rákényszerültek, hogy belépjenek az adott pártba. Az ellenzéki pártok ellehetetlenítésének eszköze a klónpártok alapítása, pártvásárlás, egyes politikai vezetők ambícióinak meglovagolásával. Fontos, mára már domináns tényező a gazdasági lobbiérdek megjelenése, amikor a pártot vagy eleve az üzleti világ szereplői hozzák létre, vagy valamely ideológiai alapon szerveződött pártban átveszik az uralmat a szponzorként megjelenő gazdasági csoportok, üzletemberek. Nem csoda tehát, hogy a függetlenség elnyerése utáni évtizedekben az ukrán parlamentben sokáig nem tudott kialakulni stabil kormánypárt, illetve a koalíciós pártok stabil szövetsége. De az ellenzéki pártok struktúrái is gyengék voltak.

Az ukrán politikában egyszerre van jelen a regionális jelleg és a később kialakuló klánszerűség, ami rátelepszik az előbbi tulajdonságra. A 2013-as válság előtt a „donyeckiek" és a „dnyipropetrovszkiak" paktumot köthettek a „kijeviek" ellen, vagy a „nyugatiak" és a „keletiek" a „központiak" ellen, az egységes stratégia lehetősége azonban

nem látszott.[17] A regionális megosztottság 2014 után is erőteljesen jelen van, szinte nem találni a Dnyeper jobb partjáról, illetve a déli országrészből származó politikust az ország vezetői között. Ezt a helyzetet árnyalták a 2019-es választások és a Nép Szolgája nevű párt felemelkedése. Ugyanakkor 2015 májusában megszavazott „kommunizmustalanító törvénycsomaggal" Ukrajnában megtiltották a kommunista és a nemzetiszocialista (náci) ideológiát hirdető pártok részvételét a választásokon.[18]

A választások a 2011. évi 4061-VI. választási törvény szerint zajlanak. Ukrajnában vegyes választási rendszer van érvényben, az 5%-os bekerülési küszöbbel. 225 képviselőt az egymandátumos egyéni választókerületekben egyszerű többséggel választják, ugyanennyi képviselőt pedig az országos pártlistákról. Külföldön is lehet voksolni, de csak a listáról. A kelet-ukrajnai konfliktusra való tekintettel sem 2014-ben, sem 2019-ben nem osztották ki a 26 egyéni képviselői helyet. A csökkentett képviselői létszám ellenére az egyes parlamenti szavazáskor az alkotmány által előírt képviselői létszámot kell figyelembe venni. Azaz az egyszerű többséghez legalább 226 szavazat szükséges, az alkotmányos többséghez pedig 301 szavazat.[19]

Bár az ukrán politika jelentős mértékben a regionális és klánszerű alapon működik, az ukrán választási törvények ezt igyekeznek akadályozni. A politikai pártokról szóló törvény[20] jelentős megszorításokat tartalmaz a regionális pártosodás megakadályozására. E jogszabály 3. cikke meghatározza, hogy kizárólag országos státuszú politikai pártok hozhatók létre és működhetnek Ukrajnában. A 10. cikk úgy rendelkezik, hogy a párt legalizálására abban az esetben kerülhet sor, amennyiben a párt alakuló ülésének döntését legalább tízezer olyan választójoggal rendelkező ukrán állampolgár támogatja aláírásával, akik az

[17] Видрін, Дмитро: В Україні еліта лобіює переважно групові інтереси... Національна безпека і оборона, 2003/9. 33. o.

[18] Fedinec Csilla – Csernicskó István: Az Ukrajnából száműzött Lenin. *REGIO*, 24. évf. 2016. 1. szám. 1–54. ö.

[19] Fedinec Csilla: A 2019-es előrehozott parlamenti választások Ukrajnában. *Parlamenti Szemle*, 2019/2. szám. 3. o.

[20] Закон України «Про політичні партії України» № 2365-III від 05.04.200

ország megyéinek legalább kétharmadában élnek, a 11. cikk pedig kötelezővé teszi a pártok számára a bejegyzést követő fél éven belül az ország közigazgatási egységeinek több mint a felében helyi szervezetek létrehozását és bejegyzését.

A kisebbségek parlamenti képviselete soha nem tartozott a központi, össztársadalmi kérdések közé, s ezért a választási törvények sem foglalkoztak ezzel külön tételként. Mindössze az 1998. és a 2012. évi választási törvényekben van utalás arra, hogy a személyi körzetek kialakításánál figyelembe kell venni az egy tömbben élő nemzetiségek területi elhelyezkedését is. A kárpátaljai magyar közösség régi követelései közé is tartozik egy olyan választási körzet kialakítása, ahol a magyarok többséget alkotnának, hiszen az legalább egy stabil képviselőt eredményezne a kijevi törvényhozásban. Idáig azonban nem jártak sikerrel. Emiatt a kárpátaljai magyar közösség és az őt képviselő társadalmi szervezetek igyekeztek alkalmazkodni az állandóan változó választási és közigazgatási jogszabályi körülményekhez, ami lehetővé tette, hogy 1994 és 2006 között folyamatosan volt magyar tagja a kijevi törvényhozásnak,[21] valamint a kárpátaljai helyi és regionális tanácsokban többé-kevésbé biztosítva volt a magyarság számarányának megfelelő képviselet. Az 1998 és 2002 között a KMKSZ küldött magyar képviselőt az ukrán törvényhozásba. A következő ciklusban (2002–2006) pedig szintén egy magyar képviselő jutott be, igaz, egy másik politikai táborból.

A 2005. évi törvénymódosítás viszont merőben új kihívást jelentett számukra, hiszen politikai párt nélkül már a helyi tanácsi testületekben sem jelenhettek volna meg, ugyanakkor a parlamenti küszöb átlépése az ország alig 0,3%-át kitevő választói bázisra támaszkodó alakulat vagy alakulatok számára reménytelen vállalkozás volt. Ugyanakkor párt nélkül pártszövetség részesei sem lehettek. A poli-

[21] Az 1994 és 1998 közötti ciklusban, amikor lezajlott az alkotmányozás egyébként összesen 13 nemzetiségi képviselő foglalt helyet a parlamentben, köztük egy magyar is. Minden ötödik képviselő pedig orosznak vallotta magát. Fedinec Csilla – Halász Iván – Tóth Mihály: *A független Ukrajna. Államépítés, alkotmányozás és elsüllyesztett kincsek*. Budapest, MTA TK – Kalligram, 2016, 92. o.

tikai szintéren való megmaradás elengedhetetlenné tette a pártalapítást. 2005-ben végül az ukrán igazságügyi minisztériumnál bejegyzésre került két magyar párt: a KMKSZ Ukrajnai Magyar Párt (KMKSZ UMP) 2005. február 17-én, és az Ukrajnai Magyar Demokrata Párt (UMDP) pedig 2005. március 24-én. A 2006–2007-es rövid életű törvényhozásban nem volt még magyar képviselő, de a következő ciklus parlamentjébe (2007–2012) már ismét sikerült bejuttatni a magyar érdekeket képviselő politikust. Igaz, az csak az akkor győztes Mi Ukrajnánk Blokkja segítségével sikerült, amely politikájában aztán a magyarok csalódtak. 2012-ben egy másik magyar politikai erő képviselője, egy másik ukrán párt, az oroszok körében is népszerű Régiók Pártja segítségével jutott be. 2014-ben pedig, már a második Majdan után a magyar politikusnak ismét csak az akkor győztes ukrán erő, a Petro Porosenko Blokkja segítségével tudott mandátumhoz jutni.[22] 2019-ben az összes magyar jelölt függetlenként indult, és egyik sem szerzett mandátumot.[23]

4. AZ ÁLLAMFŐ

Az államfői poszt az ukrán közjogi berendezkedésnek leglényegesebb és legvitatottabb eleme. Tulajdonképpen a legtöbb eddigi politikai válság az államfői jogosítványok körül robbant ki. Az 1996. évi Alkotmány V. fejezete foglalkozik az elnöki hatalommal. Az alkotmányozó először általános formában megpróbálta megragadni az elnöki intézmény lényegét. A fejezet legelső rendelkezése ezért kimondta, hogy Ukrajna elnöke (Президент України) – államfő, és ő az, aki az állam nevében jogosult fellépni. Továbbá ő az állami szuverenitás és a területi integritás, valamint az Alkotmány és az emberi, illetve állampolgári jogok betartatásának garantálója. Ez a meghatározás a mai napig változatlan formában szerepel az Alkotmányban. Egy másik rendelkezés szerint az államfő biztosítja az állami függetlenséget, nemzetbiztonságot és az állami kontinuitást. Hasonló rendelkezés szerepel az 1997. évi lengyel Alkotmányban is, és főleg a nagy válságok és az emigrációk idején képes komoly segítséget és legitimáló erőt biztosítani.

[22] Fedinec–Halász–Tóth: cit. op. 92–109. o.
[23] Fedinec: cit. op. 2019.

Az Alkotmány megerősítette a közvetlen államfőválasztást, amely módját eddig komolyan senki sem kérdőjelezte meg. Az ukrán államfő tehát általános, egyenlő és közvetlen választások útján nyeri el hivatalát, mégpedig öt évre és legfeljebb két egymást követő ciklusra. Emellett semmilyen más képviseleti mandátummal nem rendelkezhet. A rendes államfőválasztásokat mindig az elnöki ciklus ötödik évének utolsó márciusi vasárnapján kell megtartani. Ha idő előtt kell elnököt választani (ez volt például a helyzet Janukovics elnök elmenekülése után), akkor az előző elnök mandátumának megszűnésétől számított 90 napon belül kell új államfőt választani. Addig a parlament elnöke helyettesíti a meghalt, lemondott, eltávolított vagy más okból a tisztséget betölteni nem tudó államfőt.

Az ukrán alkotmány viszonylag érdekesen határozza meg az államfőjelöltekkel szembeni követelményeket. Csak az indulhat az elnökválasztásokon, aki betöltötte a 35. életévét, közelebbről meg nem határozott szavazati joggal rendelkezik, a választásokat megelőzően legalább tíz éve Ukrajnában lakik (egyébként a lakhatási cenzus a parlamentiképviselő-jelöltek esetében legalább öt év, az alkotmánybíró-jelöltek esetében viszont már húsz év), és beszéli az államnyelvet. Az utóbbi – másutt kézenfekvőnek tűnő és azért külön ki nem mondott feltétel – Ukrajnában azért bír jelentőséggel, mert az eddigi ukrán államfők közül például Kucsma és Janukovics csak felnőttkorukban tanultak meg ukránul. Az elnöki esküt az ukrán elnök az Alkotmánybíróság (és nem a házelnök) kezébe teszi le. Az ukrán elnöki címet pedig élete végéig használhatja, azaz akkor is, amikor már lejárt a mandátuma. Ez nem vonatkozik a parlament kezdeményezésére tisztségétől megfosztott elnökökre.

Az elnök nagyon szerteágazó feladat- és hatáskörökkel rendelkezik. Az államfőnek jogában áll a törvények szabta keretek között feloszlatni a parlamentet, előrehozott választásokat kiírni, továb-

bá népszavazást kiírni az Alkotmány módosításának ügyében, illetve bármely más, a választópolgárok által kezdeményezett kérdésben. Normakontroll iránti kérésekkel fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha valamely jogszabály kapcsán alkotmányellenességet észlel. Az ukrán államfőnek komoly kinevezési jogosítványai is vannak. Egyrészt a parlament jóváhagyásával kinevezi a miniszterelnököt, a miniszterelnök javaslatára a kormány többi tagját. A hadügyminiszter és a külügyminiszter személyére viszont ő maga teszi meg a javaslatot a parlamentnek. Kinevezi a végrehajtó hatalom központi szerveinek további vezetőit, a helyi állami adminisztrációk vezetőit. Nemcsak a kinevezésükre jogosult, hanem a felmentésükre is. Ezenkívül a parlament jóváhagyásával kinevezi a legfőbb ügyészt, önállóan pedig az Ukrán Nemzeti Bank Monetáris Tanácsának, a nemzeti médiahatóság tagjainak felét, illetve az Alkotmánybíróság tagjainak harmadát. Az államfő az, aki először nevezi ki a bírákat, határozott időre. A határozatlan idejű megbízatással rendelkező bírákat már a parlament választja meg.

Az államfő egyszer (a törvény elfogadásától számított tizenöt napon belül) indoklás mellett megvétózhatja a parlament által elfogadott törvényeket, és nem is kell hivatkozni az alkotmányellenességükre. Ilyenkor a Legfelsőbb Tanácsnak ismét kell szavazni a megvétózott jogszabályról. Amennyiben a parlament a megismételt szavazáson a minősítettnek számító kétharmados többséggel újból megszavazza a vitatott törvényt, akkor azt az államfő köteles aláírni és tíz napon belül kihirdetni. Ha ezt nem teszi meg, akkor a házelnök írja alá és hirdeti ki a jogszabályt. Mindez nem vonatkozik az Alkotmányt módosító törvényekre, azok ellen az elnök nem emelhet vétót. Bár ez a rendelkezés nem jelent abszolút vétójogot, a kétharmados küszöb beépítésével mégiscsak jelentősen megerősítette az államfő pozícióját a jogalkotási folyamatban. Az elnök saját jogalkotási kompetenciával is rendelkezik, amely leginkább a rendeletkiadási jogban nyilvánul meg. A többi posztszovjet államfőhöz hasonlóan az ukrán államfő is gyakran él ezzel a lehetőséggel, és az elnöki rendeletek az ukrajnai jogforrási hierarchia megszokott részévé váltak.

Az ukrán államfőnek viszonylag széles körű joga van a parlament feloszlatására is. Az elnök akkor oszlathatja fel idő előtt a Legfelsőbb Tanácsot, amikor az alakuló ülés kezdetétől számított egy hónapon belül nem alakult ki a képviselőcsoportok koalíciója. Erre a koalícióra azért van szükség, hogy kormányt lehessen alakítani. Hasonlóan az elnök akkor is feloszlathatja a parlamentet, ha az előző Miniszteri Kabinet lemondásától számított 60 napon belül nem alakult új kormány. Szintén feloszlathatja a parlamentet akkor is, amikor egy rendes ülésszakon belül 30 napon belül nem tudnak elkezdődni a plenáris ülések. A parlament feloszlatásának kérdéséről az államfő köteles konzultálni a házelnökkel, de annak véleménye őt semmiben nem köti. A feloszlatása után megválasztott új parlament esetében az Alkotmány ismer egy fontos, a rendszert stabilizáló, de az elnököt korlátozó rendelkezést: az elnök által kezdeményezett idő előtti választásokon megválasztott új összetételű parlamentet a választások napjától számított egy éven belül nem lehet feloszlatni. Az elnök a Legfelsőbb Tanácsnál kezdeményezheti a kormány elleni bizalmatlansági szavazást. Rajta kívül az ilyen eljárást a képviselők egyharmada is kezdeményezheti, de a bizalmatlanság kimondásához vagy a bizalom megerősítéséhez az összes képviselő abszolút többsége kell.

Természetesen nemcsak államfőnek vannak eszközei a parlamenti tevékenység befolyásolására, hanem ez fordítva is igaz. Az ukrán államfő ugyanis felmenthető hivatalából, mégpedig akkor, ha egészségügyi állapotánál fogva képtelen hivatala ellátására, illetve akkor is, ha bűncselekményt, illetve hazaárulást követett el. Az utóbbi esetben és csak akkor, egy alapos vizsgálatot követően, a parlament kétharmaddal kezdeményezheti az államfő elmozdítását, az angolosan impeachmentnek nevezett eljárás keretében. Érdekes, hogy az Alkotmány nem szűkíti le a bűncselekmények körét csak a szándékosan elkövetett cselekményekre. A hazaárulás fogalmát sem konkretizálja. Az impeachment eljárást a parlamenti képviselők többsége kezdeményezheti. Utána a Legfelsőbb Tanács egy ideiglenes vizsgálóbizottságot köteles létrehozni, amelynek tagjai közé tartozik speciális ügyész és speciális nyomozók. Ennek megállapításait meg kell vitatni egy parlamenti ülésen. Ez után a Legfelsőbb Tanács kétharmados több-

séggel vádat emelhet az elnök ellen. Ugyanakkor ez nem jelenti automatikusan az elnök eltávolítását, ahhoz ugyanis az összes parlamenti képviselő háromötödének a támogatása is kell egy újabb szavazáson. Erre csak azután kerülhet sor, hogy az Alkotmánybíróság is megvizsgálta az ügyet, és nem észlelte az alkotmányos rendelkezések megsértését. A Legfelsőbb Bíróságnak pedig arról kell nyilatkozni, hogy azok a cselekedetek, amelyek elkövetésével vádolják az elnököt, valóban tartalmazzák az arra utaló jeleket, hogy hazaárulás vagy egyéb bűncselekmény történt. Ezeken a „távozási" és „eltávolítási" lehetőségeken kívül természetesen az államfő magától is lemondhat, illetve a halála esetében sem tudja tovább betölteni ezt a pozíciót. A funkcióját a fenti okokból betölteni nem tudó elnököt az Alkotmány eredeti szövege szerint ideiglenesen a kormányfő helyettesíthette, de 2014 februárjában ez megváltozott, és a parlament elnöke lett az elnököt ideiglenesen helyettesítő személy.[24]

5. ALKOTMÁNYVÉDELEM ÉS IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS

A bírói hatalommal foglalkozik az ukrán alkotmány VIII. fejezete, amelyben együtt megtalálhatóak az alkotmánybíróságra és a rendes bíróságokra vonatkozó rendelkezések. Az ukrajnai ügyészségekre vonatkozó részek a VII. fejezetbe kerültek. Ezek a rendelkezések komoly mértékben megváltoztak a 2016. évi alkotmánymódosítás során.[25] Az ukrán alkotmány sajátossága, hogy először foglalkozik az általános bírósági rendszerrel, utána a bírói önkormányzatiságot megvalósítani hivatott Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanáccsal, majd a fejezet végén az alkotmánybírósággal. Az utóbbi gondolata egyébként még a szovjet korszak végén született.

[24] Ilyen ideiglenes helyettesítő elnökre eddig csak egyszer volt szükség, nevezetesen a 2014 februárjában az Euromajdan idején, amikor az előrehozott elnökválasztásig Olekszandr Turcsinov házelnök lett az államfői feladatokat ellátó helyettesítő elnök.

[25] Lásd a 2016. évi 1401-VIII. törvényt.

Ukrajnában kizárólag a bíróságok foglalkozhatnak igazságszolgáltatással, amelyben az esküdtek révén a nép képviselői is részt vehetnek. A bíróságokat csak a törvényekkel lehet létrehozni, amelyek tervezetét az államfő veti fel, miután konzultált a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanáccsal. A 65 évesnél idősebb bírák meneszthetők. Bírónak egyébként csak a legalább 30 éves, jogi végzettségű ukrán állampolgárokat lehet kinevezni, akik nem idősebbek 65 évnél, és 5 éves szakmai gyakorlattal rendelkeznek. Ezenkívül kompetensnek és lelkiismeretesnek kell lenniük, valamint beszélniük kell az ország hivatalos államnyelvét.

Az 1996. évi alkotmány eredeti szövege értelmében az időbeli korlátozás nélküli bírákat a parlament választotta. A kinevezésükre vonatkozó 128. cikk értelmében, amelyet komolyan érintett a 2016. évi 14-01-VIII. számú alkotmánymódosítás (kelt 2016. június 2-án), a bírákat jelenleg már az államfő nevezi ki a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács javaslatára. A kinevezés pályáztatás útján történik, törvényben meghatározott kivételekkel. Ebbe a folyamatba elvben a jogász szakma különböző szegmensei be vannak vonva. A Legfelsőbb Bíróság (Верховний Суд) elnökét viszont nem az államfő nevezi ki, hanem annak plénuma választja meg. Az ukrajnai igazságszolgáltatás reformját egyébként a nemzetközi közösség és a külföld kiemelt figyelme kíséri.

Ukrajnában külön közigazgatási bírósági szerkezet működik, amelyek gyökerei 2002-ig nyúlnak vissza, amikor a bírósági rendszerről szóló 2002. évi törvény külön foglalkozott közigazgatási bíráskodással. Még abban az évben az államfő 2002. évi 889. számú rendeletet bocsátott ki a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság létrehozásáról. 2005-ben pedig megszületett a közigazgatási bírósági kódex,[26] amely még abban az évben hatályba is lépett. Az ukrajnai közigazgatási bírósági rendszer első fokon a helyi és a kerületi bíróságokból áll, amelyek felett

[26] Кодекс Адміністративного Судочинства (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 35–36, № 37, ст. 446)

állnak a fellebbezési bíróságok. Összesen 9 ilyen bíróság létezik, amelyek nagyobb ukrán városokban kaptak székhelyet. (Igaz, köztük volt Szevasztopol és Donyeck is.) Egy-egy ilyen bírósághoz általában 2, 3, 4 vagy 5 megye területe tartozott.[27] Ezeket az ukrán államfő 2017. évi 455. számú rendelete hozta létre, illetve jelölte ki. Ezek számát és területét az államfői rendelet határozza meg. Fölöttük áll a már említett központi Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság, amely fölött pedig bizonyos vonatkozásokban a Legfelsőbb Bíróság áll („kettős kasszáció").[28] 2018 végén pedig Ukrajnában létrehoztak egy külön Felső Korrupcióellenes Bíróságot is.

A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsnak (Вища рада правосуддя) 21 tagja van, akik közül 10 főt az ukrajnai bírák kongresszusa választja meg, 2-2-2-2-2 tagot pedig a Legfelsőbb Tanács, az államfő, az ügyvédek kongresszusa, az ügyészek konferenciája és a jogi felsőoktatási és tudományos intézmények delegálnak oda. A testület vezetője pedig a mindenkori legfelsőbb bírósági elnök. A mandátumuk négy évre szól, és azonnal nem újítható meg. A tanács 15 fős többséggel dönt, de úgy, hogy a szavazók többsége bíró legyen. Itt egyébként elmozdulás történt a bírák javára, mert korábban – az ügyészeken kívül – a felsorolt szervek 3-3 delegáltat küldtek ebbe a testületbe, amelynek tagjai voltak hivatalból a legfelsőbb bíróság elnöke, az igazságügyi miniszter és a legfőbb ügyész is.

Az alkotmánybíróság (Конституційний Суд) 18 főből áll. A tagság egyharmad részét az államfő nevezi ki, a második egyharmadot a Legfelsőbb Tanács választja meg, az utolsó harmadot pedig az Ukrajna bíróinak a kongresszusa küldi a testületbe. Alkotmánybíró olyan legalább 40 éves ukránul beszélő jogász végzettségű ukrán állampolgár lehet, akinek minimálisan 15 éves szakmai gyakorlata van. Emellett magas erkölcsi kredittel és jogi kompetenciával kell rendelkeznie. A mandátumuk 9 évre szól, és nem újítható meg. Az alkotmánybíró viszont nem lehet idősebb 70 évnél. Akkor is elveszíti a posztját,

[27] http://www.vasu.gov.ua/syste_sud/sas/

[28] Erről lásd Necsitajl, O. M. (ed.): *Administrativne szudocsinsztvo Ukrajini. Teorija ta praktika*. Kijev, BAITE, 2015, 125–129. o.

ha felveszi egy másik ország állampolgárságát. Az ukrán alkotmányos rend ismeri az alkotmányjogi panasz intézményét.

Az ügyészség területén Ukrajna továbbra is a közjogilag önálló (azaz a kormánynak alá nem rendelt) ügyészség modelljét alkalmazza, amely egyébként annak idején jellemző volt az egész államszocialista országcsoportra, és a legtöbb helyen (egyebek mellett Magyarországon) most is ez a modell a meghatározó. A Legfőbb Ügyészt (Генеральний прокурор) az államfő nevezi ki és váltja le, hatéves időtartamra, de csak a parlament jóváhagyásával. Érdekes, hogy az Alkotmány nem határozza meg pontosan, milyen parlamenti többség kell ehhez a lépéshez. A legfőbb ügyész megbízatási ideje hat évre szól.

Végül meg kell említeni még az ukrán ombudsmani hivatalt, amely 1998-ban jön létre, és azóta is működik. Az ukrán emberjogi ombudsman (Уповноважений) – sok más országhoz hasonlóan – is választott parlamenti meghatalmazottként működik közre az emberi és állampolgári jogok érvényesítésében. A vonatkozó törvény[29] alapján hatáskörébe tartoznak az antidiszkriminációs és gender ügyek, a személyes adatok védelme, illetve a hozzáférés a közérdekű információhoz is. Ezenkívül az ombudsman hivatala segít a fegyveres erőkön belüli emberi jogok felügyeletében, azok érvényesítésében. A kijevi székhelyű hivatal egyébként több nagyvárosban rendelkezik regionális irodákkal.

6. A KORMÁNY ÉS A KÖZIGAZGATÁS

Az ukrán közjogi berendezkedés is azon posztszovjet köztársasági modellek közé tartozik, amelyekben egymás mellett léteznek az erős államfők és a náluk jóval gyengébb kormányfők. Igaz, az ukrán modell ennél némileg árnyaltabb, és a kormányfő államfői alárendeltsége nem olyan markáns, mint másutt a térségben. Az 1991 utáni Ukrajnában a kormány, illetve a kormányfő mindig is az államfőnek és a

[29] Закон Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Відомості Верховної Ради України [ВВР], 1998, № 20, ст. 99)

parlamentnek alárendelt közjogi pozíciót foglalt el, és legfeljebb csak az alárendeltségének a foka, illetve módja változott. A kormányfői poszt ugyanakkor sokszor nem volt rossz kiindulópont az ukrán államfővé válás folyamatában.[30]

A hatályos ukrán alkotmány a kormány jogállásával „A Miniszteri Kabinet és a végrehajtó hatalom többi szerve" című fejezetben foglalkozik, amelynek a 113. cikke deklarálja, hogy a kormány (Miniszteri Kabinet, Кабінет Міністрів) a végrehajtó hatalom legfelsőbb szerve. A kormány az államfő és a Legfelsőbb Tanács előtt is felelős a tevékenységéért és politikájáért, ugyanakkor csak a törvényhozásnak tartozik beszámolási kötelezettséggel. Érdekes, hogy ez a cikk nem említ hasonló jogosítványokat az államfő esetében, pedig a gyakorlatban az elnök többnyire valóban komoly hatást képes kifejteni a kormányfőre. Annál is inkább, mert a kormányt nemcsak az Alkotmány rendelkezései és a törvények kötik, hanem az elnöki dekrétumok, illetve rendeletek is, amelyek ugyanúgy kötelezőek rá nézve.

Az ukrán kormány a miniszterelnökből (Прем'єр-міністр), az első miniszterelnök-helyettesből, a többi miniszterelnök-helyettesből és a miniszterekből áll. 1996-ban az Alkotmány még pontosan kimondta, hogy a miniszterelnöknek az első helyettesen kívül még további három kormányfőhelyettese lehet. Ilyen létszámbeli korlátozás már nincs. Ennél komolyabban megváltoztak a kormányfő kinevezésére vonatkozó szabályok. Az 1996-os szöveg szerint a kormányfőt az államfő nevezte ki az összes parlamenti képviselő több mint a felének támogatásával. Az államfő nevezte ki a Miniszteri Kabinet többi tagját is, de a személyükre nézve már a kormányfő tette meg a javaslatot. A kormány megbízatása pedig az új államfő megválasztásával ért véget, hiszen mindig az újonnan megválasztott elnöknek vissza kellett adni a megbízatást. Jelenleg viszont a kormány megbízatása nem az államfői ciklusokhoz kötődik, hanem a Legfelsőbb Tanács mandátumához, hiszen a kormánynak az újonnan megválasztott parlament előtt kell lemondani. A kormányfő személyére most az államfő nevezi meg a jelöltjét, azonban ő erre a posztra a mandátumok abszolút többségével rendelkező frakciótól (ilyen alig van), vagy a parlamenti képviselőcsoportok koalíciójától (ez a gyakoribb eset) kapja meg a javaslatot. Arról viszont nem rendelkezik egyértelműen az alkotmány, hogy ilyenkor az államfő köteles-e elfogadni ezt a javaslatot. A következő különbség a korábbiakhoz képest az, hogy a kinevezendő miniszterek személyére a parlamentnek a kormányfő tesz javaslatot, a hadügy- és külügyminiszterre való jelölés joga viszont még mindig az államfőt illeti meg. A mindenkori Miniszteri Kabinetnek cselekvési programmal kell rendelkezni, amelyet a Legfelsőbb Tanács hagy jóvá. A 2004. évi válság után az ukrán törvényhozás megpróbálta rendezni a sorait, és megkönnyíteni a kormányalakítás folyamatát. Erre azért is szükség volt, mert akkor némileg gyengült az államfő közjogi pozíciója, és megnőtt a Legfelsőbb Tanács szerepe.

Az Alkotmány hatályos szövege szerint a parlamenti választások után, azok eredményei alapján a bejutott pártoknak egyeztetni kell a frakciók koalíciójáról, amelyhez az összes képviselők többsége tartozna. Erre a pártoknak, illetve frakcióiknak egy hónap áll rendelkezésre. A határidőt a törvényhozás alakuló ülésétől kell számítani. Erre nincs szükség akkor, ha a parlamentben jelen van olyan frakció, amely abszolút többséget élvez a testületen belül. A parlamenti többség utólagos keresése a lehetséges kormány mögé nem ukrán sajátosság, hiszen minden olyan rendszerben, ahol a kormánynak a parlament bizalmát (is) élveznie kell, szükség van ilyen eljárásra. Az ukrán specifikum az, hogy ezt az evidenciát, afféle implicit alkotmányos kötelességet beleírták az alaptörvény szövegébe is.

Egy újabb különbség az 1996. évi közjogi állapotok és a jelenlegi helyzet között az, hogy korábban a kormányfőnek a minisztériumokra és más központi végrehajtó hatalmi szervekre vonatkozó átszervezési elképzeléseket, javaslatokat az államfőnek kellett előterjeszteni, aki végső soron döntött ezekről. Most pedig ezek a belső szervezési, szervezeti kérdések a kormányfő hatáskörébe tartoznak. Azaz a törvényekkel összhangban ő hozza létre, alakítja át és szünteti meg a minisztériumokat és más központi államigazgatási szerveket.

[30] Az eddigi hat ukrán államfőből korábban hárman a miniszterelnöki tisztséget töltötték be (Leonyid Kucsma, Viktor Juscsenko és Viktor Janukovics), és egyik szintén a kormánytag volt, csak más pozícióban (Petro Porosenko).

A kormányfő lemondása Ukrajnában is maga után vonja az egész testület lemondását. Miniszterek azonban külön-külön is lemondhatnak. Abban az esetben, ha a Legfelsőbb Tanács az összes képviselő több mint a felének a szavazatával bizalmatlanságot szavazna meg a kormánynak, akkor annak természetesen távoznia kell. Az államfő ugyanis most nem tud hatalmon tartani ilyen szervet. Ez a lehetőség már 1996-ban is létezett, tehát ez nem újdonság. Tény azonban, hogy az Alkotmány eredeti szövegében a kormányfő akkor is köteles volt beadni a lemondását, ha erre az államfő utasította őt. Jelenleg már nincs ilyen szabály.

A kinevezések területén a kormány, illetve a kormányfő nem rendelkezik különösebben erős vagy akár speciálisnak is mondható kinevezési jogosítványokkal. Alapvetően a helyi állami adminisztrációk vezetőinek a megbízása tartozik a hatáskörébe, de a feladaton itt is osztozkodni kell az államfővel. Ilyenkor ugyanis a kormány az, amely jelöltet állít, de végső soron az elnök az, aki kinevezi ezeket a vezetőket. Fontos ugyanakkor az, hogy a kormányfő – kettő kivétellel – nemcsak a saját minisztereinek a személyére teszi meg a javaslatot a törvényhozásnak, hanem a következő tisztviselőkre is: a Monopolellenes Bizottság (azaz a tulajdonképpeni Versenyhatóság) elnöke, az Ukrán Állami Televíziózási és Rádiózási Bizottság elnöke, valamint Ukrajna Állami Vagyonügynökségének elnöke. A kormányfő nemcsak az előbb felsorolt tisztviselők kinevezésére, hanem a leváltására is javaslatot tehet.

Az ukrán államfő törvényességi felügyeletet gyakorol a kormány fölött. Az elnök ugyanis arra jogosult, hogy felfüggessze a Miniszteri Kabinet jogi aktusainak hatályát, amennyiben úgy látja, hogy azok alkotmányellenesek. Ilyenkor azonban egyidejűleg az Alkotmánybírósághoz is kell fordulnia ez irányú kérdéssel. Bár a Krím leválása, illetve elcsatolása után már nem igazán releváns, a Krími Autonóm Köztársaság minisztertanácsi[31] aktusainak vonatkozásában az államfőnek nem volt utóbbi kötelezettsége.

[31] Az autonóm Krím-félsziget kormányát ugyanis az ukrán közjog nem Kabinetnek, hanem Minisztertanácsnak nevezte, illetve nevezi most is, hiszen ezek a rendelkezések jelenleg is a hatályos ukrán Alkotmány szerves részét képezik.

A kormány alkotmányos helyzetével együtt a hatályos ukrán alkotmány szabályozza a neki alárendelt helyi (területi és települési) államigazgatási szerveket is. Bár formálisan ezen a szinten mindig jelen volt a kormány befolyása, sokkal inkább meghatározó itt az államfő. A kormány több tagja is részt vesz az Ukrán Honvédelmi és Nemzetbiztonsági Tanács munkájában, amelyet az államfő irányít. E testület személyi összetételét is ő határozza meg, igaz, a hatályos alkotmány eleve a tagjai közé sorolja a kormányfőt, a hadügyminisztert, a belügyminisztert, a külügyminisztert és az Ukrán Biztonsági Szolgálat elnökét. Ezenkívül a Tanács ülésein részt vehet a törvényhozás elnöke is, de ez csak egy lehetőség.

A költségvetési kérdések meghatározó módon a kormány kompetenciájába tartoznak. Az alkotmány értelmében a Miniszteri Kabinet minden év szeptember 15-ig köteles a Legfelsőbb Tanácsban előterjeszteni a következő évi költségvetési törvény tervezetét. Ezzel egyidejűleg be kell számolni arról is, hogyan hajtják végre a folyó év költségvetését. A kormány szintén köteles a parlamentnek beszámolni a korábbi költségvetés végrehajtásáról. Ebben a vonatkozásban az Alkotmány már nem tartalmaz pontos határidőket.

7. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS TERÜLETI SZERVEI ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK

Az 1996. évi kimondja, hogy Ukrajna unitárius állam, területe pedig egy és oszthatatlan. Ez alól csak egy kivétel volt, mégpedig a Krími Autonóm Köztársaság, amelyre külön fejezetbe foglalt alkotmányos rendelkezések vonatkoztak. A szöveg ugyan utalt az ország regionális tagoltságára, ami összefügg azzal, hogy az ukrán állam mai területe hosszú történelmi folyamat eredményeként alakult ki, amely során olyan területek kapcsolódtak itt egybe, amelyek korábban nemcsak hogy más-más államokhoz, hanem más-más társadalmi-kulturális rendszerekhez is tartoztak. Ugyanakkor a történelmi gyökerű regionalizmus nem tükröződik vissza az ország közigazgatásában.

Ukrajna regionális sajátosságait nem tükrözte a szovjet területi-közigazgatási beosztás sem, amelyet nagyjából változások nélkül átvett a független Ukrajna is. Ez a beosztás most is meghatározó. A hatályos alkotmány 133. cikke tehát következő közigazgatási egységeket nevesíti: a Krími Autonóm Köztársaság, valamint a megye (oblaszty), a járás (rajon), a város (miszto), a városi kerület (rajon u misztyi), a nagyközség (szeliscse) és a falu (szelo). Számszerűen Ukrajna területe közigazgatásilag a nevezett autonóm területre, 24 megyére, két különleges jogállású városra (Kijev – az ország fővárosa és Szevasztopol – hadiflotta kikötő), közel félezer járásra, ugyanennyi városra, illetve majdnem harmincezer kisebb településre tagolódik. A megyéket gyakran nevezik régióknak, így jár el többek között az Állami Statisztikai Bizottság is.[32] 2014 után viszont Ukrajna gyakorlatban elveszítette az ellenőrzést a Krím-félsziget és Szevasztopol város fölött, amelyek hivatalosan most már az Oroszországi Föderáció szubjektumai, bár a legtöbb állam azt még nem szeretne elfogadni. A két kelet-ukrajnai megyében (Donyec, Luhanszk) pedig háború zajlik, és gyakorlatilag szintén nem érvényesül az ukrán állam szuverenitása.

1990-ben került sor az első szabad helyhatósági választásokra, ekkor született meg az Ukrán SZSZK törvénye a népképviselők helyi tanácsairól és a helyi önkormányzatokról,[33] amely a központosított szovjet és a decentralizált közhatalmi típusokat próbálta ötvözni. Az új politikai viszonyok közepette 1992-ben módosították az 1990. évi szovjet–ukrán önkormányzati törvényt, és a teljes normaszövegét újrafogalmazták.[34] Az 1992-ben módosított önkormányzati törvény a helyi önkormányzatiságot a polgárok területi önszerveződéseként határozta meg, mely által közvetlenül, az általuk választott képviselők révén igazgatják ügyeiket.

[32] Fedinec Csilla: Regionalizmus Ukrajnában. In Bárdi Nándor – Tóth Ágnes (szerk.): Önazonosság és tagoltság: elemzések a kulturális megosztottságról. (Tér és terep 9.) Argumentum, Budapest, 2013, 341–355. o.

[33] Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» № 533-XII від 07.12.1990 р.

[34] Закон України «Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» № 2234-XII від 26.03.1992 р.

A helyi önkormányzat települési szinten, a falvakban, a nagyközségekben és a városokban valósult meg a népképviselőkből létrehozott testületek – a tanácsok – által. A regionális önkormányzatiság – a polgárok területi önszerveződése – a járások és a megyék szintjén létezett.

A jogszabály külön szabályozta a tanácsok és a végrehajtó szerveik kompetenciáit, valamint jogosítványait, idesorolva a helyi szinten (is) létező társadalmi viszonyok számos területét. A tanácselnök, illetve polgármester-elöljáró és az általa vezetett végrehajtó bizottság számára meghatározta egy sor, az állami hatáskörből delegált funkció ellátását is. A helyi tanácsok elnökei és a települések elöljárói közvetlen, titkos és általános választáson kapták megbízatásukat, míg a járások és a megyék, valamint a két különleges jogállású város (Kijev és Szevasztopol) tanácsainak elnökeit az adott tanácsok választották meg. Saját döntéseik végrehajtása és az állam által törvények útján delegált kötelezettségek ellátása céljából a helyi tanácsok végrehajtó bizottságokat hoztak létre, melyek a polgármesterek vezetése alatt fejtették ki tevékenységüket. Ugyanakkor a járások és a megyék szintjén, továbbá a két különleges jogállású városban a végrehajtó-hatalmi feladatokat nem a helyi tanács által felállított végrehajtó bizottság, illetve tanácselnök (mint a törvény 1990. évi változatában volt előírva), hanem külön törvényben meghatározott jogállású és hatáskörrel felruházott elnöki megbízott és annak alárendelt járási, illetve megyei helyi állami közigazgatás látta el.[35] Az elnöki megbízott és a helyi állami közigazgatás intézményeinek a regionális szintű közhatalmi rendszerbe való bevezetését sokan ellentmondásosan ítélték meg. Az önkormányzatok és a helyi elnöki megbízottak ugyanis „kettős hatalmat" képeztek, a túlzott centralizációból fakadó negatív hatások pedig több mint két évvel később kikényszerítették a rendszer módosítását. Az önkormányzati törvény 1994-es módosításával[36]

[35] Закон України «Про представника Президента України» № 2167-XII від 05.03.1992 р.

[36] Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону України „Про формування місцевих органів влади і самоврядування"» № 64/94 від 28.06.1994 р.

megszűntek regionális szinteken az elnöki megbízottak és a helyi állami közigazgatások intézményei. A helyi végrehajtó hatalmat újra az egyenesen és közvetlen választásokon mandátumot szerző elnökök (járási és megyei szinten egyaránt) és a tanácsok által meghatalmazott végrehajtó bizottságok gyakorolták, s ellátták az állami végrehajtó hatalom feladatait is.

Az 1994. évi helyhatósági választásokon megválasztott tanácsok, valamint helyi és regionális vezetők teljhatalma azonban kérészéletűnek bizonyult, mert az ugyanabban az évben államelnökké választott Leonyid Kucsma újabb reformjai felülírták azt. Később nyilvánvalóvá vált, hogy ezeknek a reformtörekvések a fő indítéka és hozadéka a Szovjetuniótól megörökölt állami vagyon, elsősorban a likvid termelőeszközök össznépi privatizációnak álcázott, saját körben való újraelosztása. Ennek megvalósítása megkövetelte a hatalom maximális centralizálását. Ehhez 1999-ben újra felállították az 1994-ben megszüntetett hatalmi vertikumot „helyi állami adminisztráció" néven.[37] Mindezekkel együtt az 1996-ban elfogadott Alkotmány bebetonozta Ukrajna ugyancsak szovjet időkből örökölt közigazgatási szerkezetét, a Krím státusa kivételével, illetve rögzítette a helyi önkormányzathoz való jogot.

A regionális közösség fogalmát az ukrán alkotmány nem ismeri. A járási és a megyei tanácsokat a helyi önkormányzatok szerveiként határozza meg, melyek a községek, nagyközségek, városok territoriális közösségeinek közös érdekeit képviselik. A tanácsok elnökeit maguk a tanácsi testületek választják saját tagjaik köréből. A megyéknek és a járásoknak nincs birtokukban saját vagyon, csak a helyi közösségek közös vagyonát képező értékek kezelése a feladatuk. Nem rendelkeznek saját költségvetési bevételekkel sem.

Ukrajna 1997-ben ratifikálta a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját.[38] Ennek figyelembevételével fogadták el 1997 májusában

[37] Закон України «Про місцеві державні адміністрації» № 586-XIV від 09.04.1999 р.

[38] Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» № 452 від 15.07.1997 р.

a helyi önkormányzatról szóló új törvényt,[39] amely számos módosítással és alkotmánybírósági értelmezéssel kiegészítve ma is érvényben van. Az 1997. évi önkormányzati törvény első része – többek között – tartalmazza az önkormányzatiságnak az alkotmány szövegétől némileg eltérő, a charta vonatkozó tételét is figyelembe vevő meghatározását. Az önkormányzás elveit és annak rendszerét az 1992. évi törvényben és az 1996-os alkotmányos megállapodásban foglaltak szerint határozza meg. Városokon belüli kerületi önkormányzati szervek létrehozásáról (tanács, elnök, végrehajtó bizottság) a territoriális közösség (referendum), illetve a városi tanács hivatottak dönteni. A jogszabály szövege a közvetlen demokráciának több intézményét elismeri és szabályozza (például a helyi referendumot, a választópolgárok népgyűlését, a helyi kezdeményezést, a társadalmi meghallgatás).

A tanácsok végrehajtó szervei részére a törvény, különböző területekre lebontva, saját (önkormányzati) és delegált (az állami) feladatokat és hatásköröket határoz meg. Hasonló kettős hatás- és feladatkör (önkormányzati és végrehajtó-hatalmi) ellátását írja elő a törvény az önkormányzati elnökök számára is. Az elnök a törvény által előírt jogosultságainak keretein belül, az adott közigazgatási területen (térségben) biztosítja a végrehajtó hatalom szervei hatáskörének érvényre juttatását, az alkotmány és a törvények betartását, valamint Ukrajna elnöke rendeleteinek végrehajtását. Ezenkívül szervezi a szóban forgó önkormányzati törvényben meghatározott kereteken belül az adott tanács és annak végrehajtó bizottsága munkáját. Ezeknek megfelelően, az elnök felelős mind a területi közösség, mind a tanács, mind a végrehajtó hatalom szervei előtt.

A járási és megyei képviselő-testületek (tanácsok) jogállását a törvény nem részletezi, mindössze az 5. cikkben utal rá, hogy a helyi önkormányzati rendszer részei, és a községek, nagyközségek, városok területi közösségeinek a közös érdekeit képviselik. Viszonylag ritkán alkalmazott hatásköre a tanácsoknak az adott régió állami közigazgatása elnöke elleni bizalmatlansági indítvány kinyilvánítása, amely,

[39] Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280 від 21.05.1997 р.

amennyiben minősített (kétharmados) szótöbbséggel fogadnak el, magával vonhatja az adott személy felmentését a hivatalából.

Az alkotmány 118. cikke szerint a megyékben és a járásokban, valamint a két kiemelt városban (gyakorlatban most már csak Kijevben) a végrehajtó hatalmat a helyi államigazgatási adminisztrációk képviselik. A helyi államigazgatási adminisztrációk vezetőit a kormány javaslatára Ukrajna elnöke nevezi ki. Az önkormányzati törvény 43. cikkének második részében azok a hatáskörök (jogosítványok) kerülnek felsorolásra, amelyeket a tanácsok – mivel nincs saját végrehajtó szervük – az adott járási, illetve megyei államigazgatási adminisztrációkra delegálnak.

A mindenkori önkormányzati választások sajátossága, hogy a pártpreferenciák csak megyei, járási és városi szinten érvényesülnek, illetve regionális szinten olyan regionális politikai erők is érvényesülhetnek, amelyek az országos politikában nem játszanak szerepet, nem parlamenti pártok. E pártoknak kifejezett célja a regionális politikai érdekek képviselete. A 2015-ös önkormányzati választások jelentős változásokat hoztak a szabályozás terén is. Az önkormányzati választási törvény módosítására több javaslat érkezett. A végeredményben elfogadott törvény,[40] az „európai modell" meglehetősen bonyolult lett, egyes közigazgatási egységekben többségi rendszerben, másokban arányos rendszerben fejezhették ki akaratukat a választók. Pártszövegségek nem indulhattak, azonban a párt regisztrációjának időpontja nem befolyásolta a részvétel lehetőségét. A pártlistákon legalább 30%-os női kvótát állapítottak meg. A bejutási küszöböt a törvény 5%-ban állapította meg. Komoly változást jelentett az önkormányzati képviselők létszámának jelentős csökkentése is.

A fejezet elején már volt szó arról, hogy Ukrajna unitárius államként határozta meg magát, ahol viszont egy korai különalku következtében egy területnek (Krím félsziget) autonómiája volt. Az utóbbi főleg a gazdasági kérdésekre fókuszált. A helyzet gyökeresen megváltozott a második Majdan után, amely ismét felszínre hozta nemcsak az orosz hivatalos nyelv kérdését, hanem az ország föderalizálását is.

[40] Закон України «Про місцеві вибори» № 595-VIII від 14.07.2015 р.

A legfontosabb változás viszont a szomszédos Oroszország beavatkozása volt. 2014. március 16-án az úgynevezett „azonosító jel nélküli katonaság" által ellenőrzés alatt tartott Krímen Ukrajna és a nemzetközi közvélemény által el nem ismert népszavazásra került sor, melynek nyomán másnap a krími parlament kikiáltotta a félsziget függetlenségét és az Oroszországhoz való csatlakozását. Március 20-án az orosz Állami Duma ratifikálta a Krímnek Oroszországhoz való csatlakozásáról szóló szerződést. 2014. április legelején az „azonosítójel nélküli fegyveres egyenruhások" megjelentek a keleti határ menti megyékben, Luhanszk és Doneck környékén is. Április 7-én a forradalmi spontaneitás leple alatt létrehozott Donecki Népköztársaság, április 27-én pedig a Luhanszki Népköztársaság nyilvánította ki függetlenségét, és erről mindkét területen május 11-én megtartották a helyi referendumot is. Közben (április 12-én) Kijev megindította az úgynevezett terroristaelhárító hadműveletet, megkezdődött a mozgósítás az ukrán hadseregbe, és megalakult a nemzeti gárda. A fegyveres konfliktus, amelynek definiálását illetően mind a belföld, mind a külföld rendkívül óvatos, mind a mai napig nem zárult le.[41]

2014 óta Ukrajna olyan régiókkal rendelkezik, amelyek felett nincs ellenőrzése, és gyakorlatban nem is tudja érvényesíteni felettük a szuverenitását. A két szakadár keleti megyére nézve tehát sajátos szabályozást teremtettek meg, amelynek viszont egyelőre csak szimbolikus jelentősége van. Az aktuális választási törvény, valamint „Ukrajna megszállt területeiről"[42] és „A helyi önkormányzat sajátos rendjéről Doneck és Luhanszk megyék egyes területein"[43] című törvények alapján a Krímen, Doneck és Luhanszk megyék megszállt területein, valamint Doneck és Luhanszk megyék ukrán katonaság által ellenőrzött egyes településein nem voltak választások.

[41] Fedinec Csilla: Új szavak és kifejezések az Ukrajna-szótárunkba. Új Egyenlítő, 2014/5. 38–41. o.; Fedinec Csilla: Nyugat-Ukrajnában a helyzet rossz, de békés. Új Egyenlítő, 2015/3. 24–28. o.; Fedinec Csilla: A háború, melyet ukrán válságnak neveznek. Új Egyenlítő, 2015/2–3. 45–48. o.

[42] 1207-VII, 2014. április 27.

[43] 1680-VII, 2014. szeptember 16.

8. KÖZSZOLGÁLAT ÉS A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG

Az ukrán közigazgatás és közszolgálat az elmúlt három évtizedben számos változáson ment keresztül. Ezek egy részét nyugati intézmények és szervezetek (például ENSZ, EU, OECD – SIGMA) sugallták, másokat pedig belső igények. Mindez különösen felerősödött 2014 után. Ukrajna helyzetét mindenesetre sok tekintetben meghatározzák az európai uniós elvárások és a helyi ukrán valóság. Az államigazgatásban dolgozók jogállásával foglalkozó törvény[44] közvetlenül a rendszerváltás után született 1993-ban. Viktor Janukovics idején viszont egy új közszolgálati törvény[45] kezdte szabályozni ezt a területet, amelyet aztán 2015-ben felváltotta a hatályos jogszabály, amelyet már Petro Porosenko elnök írt alá.[46]

A jogszabály 2016-ban lépett hatályba, ezzel viszont nem zárult le az ukrán közszolgálati útkeresés folyamata. A hatályos törvény személyi hatálya kiterjed a központi és helyi államigazgatási dolgozók számos kategóriájára, de emellett viszonylag nagy csoportokat kihagyott. Ilyenek például az elnöki adminisztráció dolgozói vagy a jegybanki alkalmazottak. Nem vonatkozik a vezető politikai, közjogi tisztviselőkre sem. Ilyen az államfő, a kormánytagok, azok helyettesei, az Állami Számvevőszék és a Központi Választási Bizottság vezetői, de a Nemzeti Rádiózási és Televíziózási Tanács tagjai is. Értelemszerűen nem vonatkozik bírákra, ügyészekre, fegyveres erők és rendvédelmi szervek dolgozóira sem. Az önkormányzati apparátusok dolgozói sem tartoznak a törvény hatálya alá, mert rájuk egy külön törvény vonatkozik. Mindkét tisztviselői kategóriára viszont egy közös viselkedési kódexet alkottak.

A közszolgálati törvény értelmében a fizetés 70%-a magából a bérből áll, 30%-a pedig a különböző bónuszokból és juttatásokból. A jogszabály deklarált célja a közszolgálat depolitizálása és professzionalizálása. Különválasztja a politikai és adminisztratív posztokat

[44] 1993. évi 3723-XII. számú törvény
[45] 2011. évi 4050-VI. számú törvény
[46] 2015. évi 889-VIII. törvény

a közigazgatásban és elvben bevezette a pályázati felvételi rendszert. A politikai tanácsadók és támogató személyzet már nem tartoznak a hatálya alá. A törvény három nagy pozíciókategóriát vezetett be (ABC-pozíciók). Az A kategóriában tilos a párttagság, legalábbis a vezető tisztségviselés idejére. A jogszabály nem foglalkozik a kiválasztási és felvételi pályázati szabályaival, amelyek minden ilyen terület neuralgikus pontját képezik. Ezért nem meglepő, hogy az államfőnek 2021-ben is új módosító jellegű törvénykezdeményezései vannak e területen. E tevékenység koordinálására és felügyeletére a törvény létrehozta a Közszolgálat Felső Testületét, amely 11 tagból áll, köztük az államfő, a parlament, a kormány delegáltjából is. De itt ülnek a szakszervezek, a munkaadói szervezetek képviselői is, illetve négy fő képviseli az oktatási, tudományos és NGO-szférát is. Ukrajnában működik továbbá a Nemzeti Közszolgálati Ügynökség (Національне агентство України з питань державної служби). A Minisztertanács irányítása alá tartozó ügynökség koordinálja a közszolgálati tevékenységekkel összefüggő állami politika koordinálását, biztosítja az állami közszolgálat funkcionális irányítását (beleértve a továbbképzéseket, felvételi eljárásokat stb.) és konzultatív, illetve módszertani feladatokat is ellátja.[47]

A Szovjetunió fennállása idején az államigazgatási eljárásjogot nem szabályozta egy kódex jellegű komplex jogszabály. Az eljárási kérdéseket ezért különböző alacsonyabb szintű részjogszabályok, illetve rendeletek szabályozták, amelyek között legfontosabb volt az állampolgári beadványokról szóló jogszabály. Az eljárási kódex egyelőre a független Ukrajnában sem született, bár 2018-ban a közigazgatási reformokkal összefüggésben az igazságügyi minisztériumon belül már létrejött egy munkacsoport, amelynek feladata éppen egy ilyen jogszabály megalkotása. A tervezetről pozitívan nyilatkozott az OECD SIGMA Programja is.[48] A parlamenti elfogadására azonban egyelőre nem került sor. Ugyanakkor Ukrajnának van szabálysértési eljárási

[47] https://nads.gov.ua
[48] https://ukraineoffice.blogactive.eu/2019/03/18/administrative-procedure-in-ukraine

kódexe. Az ukrán állampolgárok és az ország területén törvényesen tartózkodó külföldiek közigazgatási jellegű beadványairól jelenleg egy külön törvény[49] rendelkezik, amelyet még 1996-ban fogadtak el, de azóta többször módosították. A törvény egyaránt vonatkozik az államigazgatási és a helyi önkormányzati szervekhez irányuló beadványokra, függetlenül azok írásbeli vagy szóbeli formájától, legyen szó akár bejelentésekről, keresetekről, javaslatokról, panaszokról stb. A törvény foglalkozik a beadványok formai követelményeivel, az elbírálásuk módjával, nyelvével, részletesen még az elektronikus petíciókkal, de nem tartalmazza az eljárási alapelvek felsorolását.[50] *Végül meg kell említeni, hogy Ukrajna is rendelkezik a közérdekű információhoz való hozzáférést biztosító törvénnyel,*[51] amely még 2011-ben született.

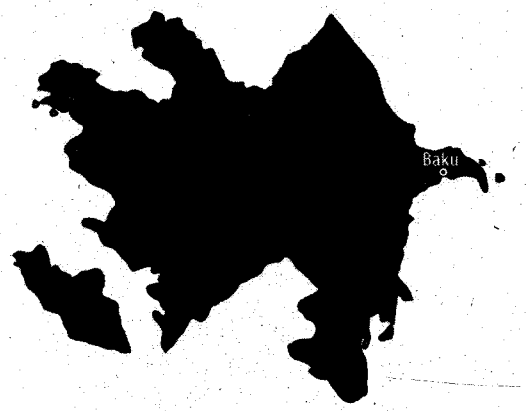
[49] Закон України Про звернення громадян. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 47, ст. 256

[50] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text

[51] Закон України Про доступ до публічної інформації. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 32, ст. 314

4. Kaukázus és Törökország

AZERBAJDZSÁN



Hivatalos neve (magyarul)	Azerbajdzsáni Köztársaság
Hivatalos neve (helyi nyelven és írással)	Azərbaycan Respublikası
Terület (km2)	86 600
Főváros	Baku
Lakosságszám	10 166 953
Hivatalos nyelv	azeri
Pénznem	azeri manat (AZN)
Egy főre eső GDP (USD) [nominális]	4793,6 (constant 2010 US$: 5880)

1. KÖZJOGTÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK

A mai Azerbajdzsáni Köztársaság (Azərbaycan Respublikası) területe a középkortól kezdve évszázadokon át a perzsa és orosz érdekek ütközőzónája volt. Az anatóliai törökök után az azerbajdzsánok a második legnépesebb török, illetve türk népcsoport a világon.[1] A nyelvük a török nyelvek oguz ágába tartozik. Őseik a 10–11. század környékén érkeztek közép-ázsiai őshazájukból a dél-kaukázusi területekre. Az azerbajdzsánok nagyobb része jelenleg nem az anyaországban él, hanem Iránban, ahol becslések szerint akár 35 millió azeri származású lakos is lehet. Az északi azerbajdzsáni területek az 1813. évi gülisztáni és 1828. évi türkmencsaji orosz–török békemegállapodások következtében kerültek a cári Oroszországhoz.[2] Nagyjából ezek a területek képezik a jelenlegi Azerbajdzsánt. Az Iránban élő déli és sokáig az orosz állam kötelékébe tartozó északi azerbajdzsánok között az eltérő történelmi fejlődés miatt jelentősek a kulturális különbségek. Az északiak elitje az orosz, majd a szovjet érában ruszifikálódott, egy darabig a cirill betűs írásmódot is használták (1992-ig). A tradicionális gazdálkodási formáik bomlásnak indultak, jelentős részük szekularizálódott, az analfabetizmus szinte teljesen eltűnt.[3]

Az „azerbajdzsán" mint etnonim nem túlzottan régi.[4] Az egységes nemzetté formálódásuk folyamata északról a Nagy-Kaukázus hegység, nyugatról Kelet-Anatólia, keletről a Kaszpi-tenger és délről Zendzsan-Hamadan Szultanátus közötti területen ment végbe. Az első törzsi szövetségek még az időszámítás előtt jöttek létre. Később komoly arab (Kalifátus) és iráni (Szászánida Birodalom) hatások érték az itt élőket, akik felvették az iszlám vallást, ami mélyen meghatározta az identitásukat. Az azerbajdzsánok ugyanakkor az oszmán

[1] Mahmudov, Jagub: Az azerbajdzsánok. Etnopolitikai történelmi áttekintés. In *Magyarország – Azerbajdzsán: a kultúrák közeledése*. Budapest, 2006, 9. o.
[2] Uo. 14. o.
[3] Gyóni Gábor: *A történelmi Oroszország népei*. Russica Pannoniana, Budapest, 2011, 218. o.
[4] Uo. 218. o.

törököktől eltérően többnyire nem szunniták, hanem az iszlám síita irányzatához tartoznak. Kulturálisan és társadalmilag is inkább perzsa hatások érték őket, mint oszmán török befolyás.[5] A türk nyelv maradt a fő kommunikációs eszköz, és a mai napig összekötő szerepet játszik az északiak és a déliek között.[6] Az oroszok által uralt Kaukázuson túli területeken viszont tartósan együtt éltek a keresztény örményekkel és georgiaiakkal is, ami a mai napig meghatározza az itteni népek viszonyrendszerét. A cári Oroszországban a helyi muzulmánokat többnyire „tatárnak" vagy „kaukázusi tatárnak", majd az 1920-as években egy darabig „türknek"nevezték.[7] A bonyolult társadalmi szerkezetű Kaukázuson túli térségben sokáig többnyire ők képviselték a vidékiesebb és szegényebb lakosságot,[8] annak ellenére, hogy az általuk lakott régiók voltak nyersanyagban a leggazdagabbak, hiszen Baku városa 1902-ig önmagában annyi olajat termelt, mint az egész akkori USA. Igaz, Baku irányítása akkor egyértelműen az oroszok és az örmények kezében volt.[9] Sokáig az örmény nacionalista dasnakok és az orosz szociáldemokraták itt erősebbek voltak, mint a különböző irányultságú azerbajdzsáni értelmiségi és politikai szervezetek, amelyek nagyon különböző hatások alatt álltak (iszlámosítás, törökösítés, europizálás).[10]

A modern azerbajdzsáni államiság megszületése a második oroszországi forradalom és az azt követő polgárháború viharos éveiben kezdődött el. 1918 elején létrejött a – csupán néhány hónapig fennállt – mensevikbarát Transzkaukázusi Demokratikus Szövetségi Köztársaság, amelynek területe magában foglalta nagyjából a három mai kaukázusi állam területét. Az államalakulat nem volt hosszú életű: fővárosában, Tbilisziben még ugyanazon év májusban kikiáltották az első független Azerbajdzsáni Demokratikus Köztársaságot (Azər-

[5] Suny, Ronald: *Grúzok, örmények, azerbajdzsánok*. MRI, Budapest, 1993, 21. o.
[6] Mahmudov: cit. op. 10–12. o.
[7] Gyóni: cit. op. 218. o.
[8] Suny: cit. op. 21. o.
[9] Uo. 22. o.
[10] Uo. 23–26. o.

baycan Xalq Cümhuriyyəti), amely a bolsevik hatalomátvétel által meggyengített Szovjet-Oroszország területén sorrendben a harmadik demokratikus, független iszlám állam volt a Krími Népköztársaság és a Volga-Uráli Állam után. Az Azerbajdzsán[11] nevet politikai okból vette fel, ezt addig csak Irán északnyugati területeire használták, mivel a kaukázusi tatár megjelölés a cári gyarmati időkre emlékeztetett. Ez az „első" Azerbajdzsán volt az első modern iszlám ország a világon, amely többpárti, parlamentáris rendszert és jogegyenlőséget vezetett be, sőt, választójogot adott a nőknek. Hadsereget, önálló pénzrendszert, Bakuban egyetemet hoztak létre, és az alkotmány előkészítése is megkezdődött.

Az államalakulat majdnem 23 hónapon át állt fenn, ami az oroszországi polgárháború körülményei között nem volt kevés, hiszen a bolsevikok hatalomátvételre készültek. Bakuban ugyan már 1917. november 13-án kikiáltották a szovjethatalom győzelmét, de a városi tanácsból csak 1918 áprilisában sikerült végleg kiszorítani az azeri muzulmán demokrata párt képviselőit, akiket muszavatistáknak is hívtak. A felkelésük viszont először nem volt sikeres, a szocialista erők leverték azt. 1918. április 25-én a bolsevikok kikiáltották a Bakui Kommünt, amely 97 napig létezett. Ennek a kísérletnek végül július végén az eszer–mensevik összefogás és a bevonuló brit hadsereg vetett véget. Szeptemberben viszont ők is kénytelenek voltak elmenekülni, és átadni a helyet a bevonuló török hadseregnek, amely nyomán a muszavatisták vették át a város irányítását. Igazából ez a politikai erő állt a demokratikus köztársasági próbálkozás mögött is.[12]

Az első önálló azerbajdzsáni államépítési kísérletnek végül a második bolsevik hatalomátvétel vetett véget. A Vörös Hadsereg 1920 áprilisában foglalta el Bakut, és kikiáltották az Azerbajdzsáni Szovjet Szocialista Köztársaságot, amely 1922-ben, Örményországgal és

[11] Az ország neve óperzsa eredetű, jelentése „tűzzel védett", ami az országban gyakori földgázkitörésekre utal.

[12] Krausz Tamás – Szilágyi Ákos: *Oroszország és Szovjetunió XX. századi képes történeti kronológiája 1900–1991*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992, 71–72. o.

Georgiával együtt, a Szovjetunió tagállamaként része lett a Transzkaukázusi Szovjet Szövetségi Szocialista Köztársaságnak. A bolsevikok ugyanis a szovjet államban is megpróbálták újraéleszteni a transzkaukázusi államot. 1936-tól azonban Azerbajdzsán, amely ekkoriban vált a Szovjetunió fő olajellátójává, Sztálin döntése értelmében újra önálló tagköztársaság lett, és aztán az is maradt egészen a Szovjetunió megszűnéséig. 1937-ben született meg a második alkotmánya, amely az 1936. évi szovjet (sztálini) mintát követte. Harmadik alkotmánya 1978-ban készült el, megint az egy évvel korábbi szovjet szövetségi mintára, amelyet az utókor néha brezsnyevi alkotmánynak is nevez.

A mai Azerbajdzsán 1991-től független, bár a parlament már 1989-ben, a balti államok után negyedik volt szovjetköztársaságként kikiáltotta szuverenitását, amely ugyanakkor még nem jelentett egyben kilépést is a Szovjetunióból. 1991-ben a sikertelen moszkvai puccskísérlet után Bakuban sor került a függetlenségi nyilatkozat kiadására is, amelyet ősszel a népszavazás is megerősített. A nyilatkozat kontinuitást vállalt az 1918 és 1920 között létező demokratikus köztársasággal. Az önálló államiság megteremtésében tehát az 1918–20 közötti közjogi alapokhoz nyúltak vissza (a május 28-i nemzeti ünnep a függetlenség 1918-as kikiáltására utal, a nemzeti jelképek az első köztársaság jelképeit idézik). Említést érdemel, hogy az ország mai népessége mindössze egyharmadát teszi ki az összes azeri etnikumúnak, akik többsége Iránban él (16%-át adva Irán lakosságának, egyben annak egyik legjelentősebb kisebbségét alkotva).

A függetlenség első éveit beárnyékolta a Szovjetunió és gazdasági struktúrájának összeomlása, a szomszédos Örményországgal Hegyi-Karabahért vívott, 2020-ban ismét kiújult háborús konfliktus, valamint az ezzel összefüggő életszínvonal-romlás. 1994-re a háború során Azerbajdzsán elvesztette területének mintegy 15%-át, beleértve Hegyi-Karabahot, amely ugyan kikiáltotta függetlenségét, ám ezt a világ egyetlen országa sem ismeri el. Ugyanezen évben azonban a – korábban a szovjet időszakban is már jelentős befolyással rendelkező – Heydar Alijev elnök által fémjelzett központosító politika, valamint a gazdaság fokozatos megerősödése némi konszolidációt hozott. Az 1990-es évek elejét fémjelző demokratizálódási folyamat megállt,

és lassanként egy végrehajtó hatalom által dominált, centralizált politikai rendszer jött létre.

Az 1978. évi alkotmány volt hatályban a rendszerváltás bonyolult éveiben is. Az első fontos rendszerváltó közjogi reformokat egyébként még a kommunista párt uralma idején kezdték el megvalósítani. Ezek a reformok többnyire a moszkvai (azaz központi) mintákat követték. 1990-ben a helyi Legfelsőbb Tanács létrehozta az azerbajdzsáni elnöki intézményt. Az első elnököt 1990-ben választották, mégpedig közvetett módon. Több más szovjet köztársasághoz hasonlóan a Legfelsőbb Tanács 1990 májusában itt is a köztársasági kommunista párt első emberét, Ajaz Mutalibovot választotta államfőnek, mindössze három ellenszavazattal. Mutalibov tehát nem volt politikai újonc, az időközben függetlenné vált országa előtt álló kihívások azonban túl bonyolultaknak bizonyultak. A legitimációja megerősítése érdekében 1991-ben közvetlenül is megválasztották elnöknek. A választások „szépséghibája" az volt, hogy ellenjelöltek nélkül tartották meg őket. Az is sokatmondó tény volt, hogy a 84,4%-os részvételi aránynál a szavazók csupán 1,5%-a adta másra a voksát. Mindez a szovjet időkre emlékeztetett.[13]

A „nagy" győzelem ellenére Mutalibov nem sokáig élvezhette az államfői posztot, mert közben zajlott az azeri–örmény háború, amelyben Azerbajdzsán nem állt jól. 1992 februárjában az etnikai mészárlások közepette elesett egy fontos azerbajdzsáni város, ami olyan elégedetlenséget eredményezett, amely következtében az államfő kénytelen volt lemondani. Emiatt 1992 kora nyáron sor került a második közvetlen államfőválasztásokra, amelyeken immár több jelölt is indulhatott. A választások győztese a nemzeti érzelmű rendszerváltó demokratikus értelmiséget képviselő Abulfaz Elcsibej lett, aki az Azerbajdzsáni Népfront vezetője volt. A 76,3-os részvétel mellett az összes szavazat 59,4%-át szerezte meg.[14]

[13] Zaleśny, Jacek: *System konstytucyjny Azerbejdżanu*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2013, 11. o.

[14] Uo. 13. o.

Elcsibej sem tudott sokáig posztján maradni. Hegyi Karabahban tovább folytatódott a háború, az életszínvonal folyamatosan csökkent, és az átalakuló gazdaság is romokban hevert. 1993. június 17-én éjszaka a veszélybe került Elcsibej elhagyta a fővárost, amiről nem értesítette a többi közhatalmi szervet. Közben a Nemzetgyűlésre átkeresztelt parlament felszólította, hogy térjen vissza, amennyiben viszont nem így fog eljárni, akkor a tisztség ellátásához alkalmatlannak fogja őt nyilvánítani. Így is történt, és végül a Nemzetgyűlés saját elnökét, Gejdar Alijevet bízta meg az államfői teendők ideiglenes ellátásával. Elcsibej menesztését aztán országos népszavazáson is jóváhagyták, amelyre 1993. augusztus 29-én került sor. A részvétel megint impozáns volt (92,02%), az eredmény pedig egyértelmű – a szavazók 97,5%-a Elcsibej ellen szavazott. Csak a választópolgárok 2,1%-a mert bizalmat szavazni első nem kommunista elnöknek.

Gejdar Alijev mindenki számára jól ismert politikus volt, hiszen a tagköztársasági kommunista párt első embereként 1968 és 1982 között egyszer már irányította Azerbajdzsánt. Akkor sem a politikai bukása miatt távozott posztjáról, hanem azért, mert Moszkvában kapott fontos tisztséget.[15] Az általa fémjelzett korszak sokak számára a stabilitást és a jólétet jelképezte, legalábbis az 1990-es évek távlatából. A hazájába a rendszerváltás éveiben tért vissza, és az autonómiát élvező szűkebb szülőhazájának, a nahicseváni Legfelsőbb Tanácsának az elnöke lett. Az azerbajdzsáni nagypolitikába való visszatérése után legitimizálnia kellett hatalomátvételét, ami miatt 1993 őszén előrehozott elnökválasztásokat írtak ki, amelyeket 98,8%-os többséggel meg is nyert. Megint a politikailag amúgy passzív lakosság 97,6%-a járult a szavazóurnákhoz.[16]

Ezzel megkezdődött a második Alijev-korszak a modern Azerbajdzsán történetében. A politikailag tapasztalt elnöknek, akinek a helyi politikában és közigazgatásban rengeteg lekötelezettje lett, valóban sikerült stabilizálni a gazdasági és társadalmi helyzetet. Ehhez először

[15] A szovjet Minisztertanács első elnökhelyettese volt és egyidejűleg az SZKP Politikai Bizottságának (azaz a legszűkebb pártvezetésnek) a tagja.

[16] Zaleśny: cit. op. 13–15. o.

le kellett zárni a hegyi-karabahi konfliktust, amelyből Azerbajdzsán akkor nem került ki győztesen. Ugyanakkor az elnök szerencséjére az olajban gazdag országnak voltak belső anyagi erőforrásai is a stabilizáláshoz. Ebben az időszakban született a most is hatályos azerbajdzsáni alkotmány, amelyet az elnök környezete dolgozott ki, majd az 1995. november 12-i népszavazáson a lakosság is jóváhagyta a már megszokott többség mellett – azaz a választásra jogosultak 86,05%-a ment el szavazni, és közülük 91,9% az elnöki tervezetet támogatta. Az alkotmány alappillére az első elnöki hatalom. Gejdar Alijevet másodszorra 1998 őszén választották újjá államfőnek – 79,18%-os részvétel mellett a voksolók 77,7%-a a hivatalban lévő elnökre szavazott. A legerősebb ellenjelölt (Etibar Mamedov) majdnem 12%-ot kapott. Az idős Alijev elnök azonban egyre súlyosabb egészségügyi gondokkal küszködött, ezért el kellett kezdeni a „trónutódlás" előkészítését.[17]

2002-ben egy alkotmánymódosítás révén megváltozott az államfő helyettesítésének a módja. Többé már nem a házelnök helyettesítette az akadályozott államfőt, hanem orosz mintára a miniszterelnök. Az pedig 2003-ban Ilhan Alijev, az elnök fia lett, aki korábban a komoly presztízsnek örvendő moszkvai diplomataképző egyetemen tanult (MGIMO). A 2003-ban esedékes államfőválasztásokon mindkét Alijev indult – regnáló államfőként az apa, miniszterelnökként a fia. A súlyosan beteg előbbi azonban a kampány során lemondott azzal, hogy kifejezte a fiának szóló támogatását, aki 82,6%-os többséggel meg is nyerte a választásokat. Második alkalommal, 2008-ban is nyert, akkor már 88,73%-os többséggel (75,12%-os részvétel mellett). 2009. március 18-án pedig Azerbajdzsánban a kormányzó párt kezdeményezésére alkotmánymódosító népszavazást tartottak, amely sikeresen teljesített célja az volt, hogy kiiktassák az 1995. évi alkotmányból azt a korlátozást, miszerint ugyanaz a személy csak kétszer egymás után lehet elnök. A 70,83%-os részvétel mellett a voksolók 97,1%-a igent mondott a módosításra.[18]

[17] Uo. 14–15. o.
[18] Uo. 16–17. o.

Ilhan Alijev eddig sokat tudott profitálni az olajárak növekedéséből, amely az ezredforduló utáni éveket jellemezte. Az új olajvezetékek beüzemelése óriási bevételekhez juttatta Azerbajdzsánt, amely komoly befektetőként is megjelent a világpiacon. Az azerbajdzsáni állami olajtársaság például az egyik legnagyobb befektető lett Törökországban. 2005 és 2007 között pedig Azerbajdzsán volt gazdaságilag a leggyorsabban fejlődő állam.[19] Ugyanakkor sok a presztízsberuházás és az állami bevételek jelentős része a védelmi kiadásokra ment és megy most is, hiszen a hegyi-karabahi konfliktus csak befagyott, de nem zárult le. 2020 őszén pedig részben ennek köszönhetően sikerült fordítani a konfliktuson, és komoly harctéri sikereket is elérni.

A hatalom konkrét működéséhez tisztázni kell, hogy az idősebb Alijev egyrészt majdnem mindenkit ismert Azerbajdzsánban, aki az elmúlt ötven évben számított, másrészt a moszkvai tisztsége révén betekintést nyert a szuperhatalmak csúcsainak működésébe. A 2003-as reaktivizálódás után főleg a Nahicsevánból származó földijeire és néhány régi kipróbált munkatársára próbált támaszkodni. Majdnem minden fontosabb kinevezéssel személyesen foglalkozott, és a hatalomgyakorlás legfőbb eszköze az elnöki apparátus lett. A kialakult rendszert leginkább neopatrimoniálisnak nevezi a szakirodalom.[20]

Ilhan Alijev megörökölte ezt a rendszert azzal a különbséggel, hogy nem ő építette ki azt. Ezenkívül már csak a koránál fogva és a korábbi távollétei miatt sem lehetett olyan kapcsolatrendszere, mint az apjának. Kevésbé kötődik a regionális csoportosulásokhoz, erősebben viszont az egyes új oligarchikus vállalkozói csoportokhoz, különösen a felesége családja révén (Pasha Holdings Comp.). A 2008 utáni pénzügyi-gazdasági válság viszont némileg meggyengített egyes oligarchikus csoportokat, a közigazgatásban pedig szerephez jutottak felkészült technokraták is (főleg a pénzügyi és oktatási tárcánál). Az utóbbi másfél évtizedben Azerbajdzsánban jelentősen csökkent a szegény-

[19] Waal, Thomas de: *Azerbaijan at Twenty Five: New Era of Change and Turbulence*. 1–2. o. https://carnegieeurope.eu/2016/09/23/azerbaijan-at-twenty-five-new-era-of-change-and-turbulence-pub-64671
[20] de Waal: cit. op. 5–6. o.

ség, ugyanakkor az ellenzékkel és az NGO-szervezetekkel szembeni represszziók intenzívebbek lettek. Az ellenzék egy része képvisel csak nyugatos eszméket, de jelen vannak a köreiben az iszlamista elemek is, illetve az elégedetlen állampolgárok is.[21]

Az azerbajdzsáni politikában domináns a társadalmat átszövő tradicionális, vérségi alapú csoportok, a klánok szerepe. Többen klánok uralmaként vagy „elnöki monarchiaként"[22] írják le az ország berendezkedését, ezt támasztja alá a 2003-as hatalomátadás is. A jogállamiság Azerbajdzsánban inkább formálisan van jelen, a normatív keretek megfelelnek az alkotmányosság mércéinek, ám a gyakorlatban a végrehajtó hatalom túlhatalma érvényesül. Az ország 2001-es felvétele az Európa Tanácsba is inkább a további reformokra való bátorítás, mint a tagságra való felkészültség jele volt.

2. AZ ALKOTMÁNY ÁLLAMFILOZÓFIÁJA, A KORMÁNYZÁSSAL ÉS A KÖZIGAZGATÁSSAL KAPCSOLATOS ALKOTMÁNYOS ALAPELVEK

Az 1978-as alaptörvényt felváltó új azerbajdzsáni alkotmányt 1995-ben fogadták el, az elnök erőteljes szerepvállalása mellett: Alijev elnökölte a tervezetet kidolgozó 35 fős bizottságot, amelyben mindössze egy ellenzéki tag volt. A tervezetet végül az elnöki hivatal jogászai dolgozták ki, ezt 15 napos nemzeti konzultációra bocsátották, majd a végső változatot a nyilvánosság a népszavazás előtt mindössze pár nappal ismerhette meg.[23] Az alaptörvényt 2002-ben, 2009-ben,

[21] Uo. 6–7. o.

[22] Kamrava, Mehran: State Building in Azerbaijan: The Search for Consolidation. *Middle East Journal*, 2001, Nr. 2, 216 és 218. o; Helmerich, Martina: Vom Familienclan zur Erbdynastie – Der Sonderweg Aserbaidschans. In Bos/Helmerich (szerk.): *Zwischen Diktatur und Demokratie*. Berlin, 2006, 135. o.

[23] Morgenthaler, Gerd – Heuser, Christian: Die Verfassung der Republik Aserbaidschan – Entwicklungslinien und Perspektiven. In *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2009, 376. o.

valamint 2016-ban módosították, többnyire az elnöki hatalommal kapcsolatos rendelkezéseket érintve, a végrehajtó hatalom túlsúlyát növelve, rendre referendummal is megerősítve. A módosításokat az Európa Tanács kritikusan fogadta. A legkomplexebb alkotmánymódosítás volt a 2016. évi novella – akkor az állampolgárok a népszavazáson összesen 29 pontban nyilvánítottak véleményt. Legtöbb változás az elnöki tisztséget érintette, és hatalmilag tovább közelítette az azerbajdzsáni modellt a közép-ázsiai térség megoldásaihoz.[24]

Azerbajdzsán félelnöki rendszerű köztársaság, az elnöki hatalom túlsúlyával. Az ország jogrendszere az európai jogi hagyományokon alapul. Az alkotmány a legfőbb jogforrás, majd sorrendben a törvények, elnöki rendeletek, kormányrendeletek következnek, végül a központi szervek által kiadott normatív aktusok és az önkormányzati rendeletek. Referendumot adók, költségvetés, amnesztia, kegyelem, tisztségviselők megválasztása kivételével bármilyen kérdésben lehet kezdeményezni, bár a kezdeményezés módjáról az alkotmány nem rendelkezik. Az alaptörvény szekuláris jellegű, államvallást nem határoz meg.

Az alaptörvény az állam legfőbb céljává „az emberek jogainak és szabadságának", valamint a 2009-es módosítása óta „megfelelő életszínvonalának" védelmét teszi.[25] A III., alapjogi fejezet a szociális alkotmányok hagyományait követi, és széles körű állami célrendszert fogalmaz meg, a környezetvédelemtől a szociális biztonságig. Az alkotmány kötelességeket is meghatároz egy külön fejezetben: idetartozik az adófizetés és köztehervíselés mellett az alkotmány és a törvények betartása, a hazához való hűség (a közfeladatot ellátó személyek részéről), a haza (katonai) védelme, a természeti és kulturális örökség védelme és a nemzeti jelképek tisztelete.

Az alkotmánymódosítás folyamata összetett eljárás. Az átfogó módosításhoz referendum általi jóváhagyás szükséges, a kisebb módosításokat az elnök vagy legalább 63 képviselő (egyszerű többség) indít-

[24] Bologov, Pjotr: *Dinasztia dlja sztabilnosztyi. Zacsem v Azerbajdzsanye proveli referendum*. Moscow Carnegie Center, 28.09.2016. 2. o.

[25] Azerbajdzsán alkotmánya, 12. cikk (1) bekezdés

ványára a parlament legalább 95 képviselővel fogadja el, két szavazás során, amelyek között 6 hónapnak kell eltelnie. Az elnöknek mindkét szavazás után alá kell írnia a módosítást. Az alkotmány első fejezetét (szuverenitás, ország egysége) egyáltalán nem lehet módosítani.

Azerbajdzsánhoz egyetlen autonóm köztársaság tartozik (a területi autonómia tehát nem terjed ki az ország teljes területére), amely ráadásul exklávé, azaz nem határos az ország többi területével. A Nahicseván Autonóm Köztársaság *(Naxçıvan Muxtar Respublikası)* mintegy félmillió lakosú, Örményországgal, Törökországgal és Iránnal határos terület, amelynek saját alkotmánya, 45 tagú, választott parlamentje van, neki felelős, általa választott kormánnyal. Az alkotmány külön fejezetet szentel az autonóm köztársaságnak.

3. A PARLAMENT

Az azeri parlament (Milli Məclis) egykamarás, 125 tagját 5 évre választják, egyéni körzetekben, közvetlen, titkos és szabad választáson, amelyre általában november első vasárnapján kerül sor. 1990 óta ötévente, stabil rendben kerül sor parlamenti választásokra (1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015, 2020), ám ezek közül nemzetközi megfigyelők többet is kifogásoltak. 2002 előtt 25 képviselőt listán választottak, az azóta bevezetett kizárólag többségi rendszer az egy domináns párt által meghatározott pártrendszer kialakulását segítette.

Az igazi pártpluralizmus inkább csak a rendszerváltás utáni első években volt jellemző Azerbajdzsánban. Az akkor meghatározó ellenzéki pártok – a régi gyökerű, már 1911-ben megalakult muszavatisták (Muzulmán Demokrata Párt) és az 1990-es évek elején népszerű Népfront azonban azóta háttérbe szorult, ahogyan a régi kommunista párt is. Egy ideig különböző liberális és reformer jellegű pártok is jelen voltak a bakui politikában (például az Állampolgári Szolidaritás Pártja, az Azerbajdzsáni Liberális Párt vagy a Demokratikus Reformok Pártja. Most egyértelműen meghatározó politikai erő az Új Azerbajdzsán nevű párt, amely az államfőt támogatja. Ezt a pártot a politikai visszatérésre készülő idősebb Alijev elnök hozta létre 1992-ben, majd 1995 óta folyamatosan nyeri meg a választásokat. A kormánypárti képviselőkön kívül egyébként a mindenkori hatalom a viszonylag nagyszámú pártonkívüli „független" képviselőre is támaszkodik. Eleinte a hatalom mögött álló pártképviselők és a pártonkívüliek aránya hasonló volt, később a kormánypárti frakció túlsúlya markánsabbá vált a „hatalom pártjában".[26] A 2020. februári választásokon bekerült például az Új Azerbajdzsán 70 képviselője és 41 független képviselő. A maradék mandátumokon nyolc kispárt osztozkodott 1-1 mandátum erejéig, csupán az Állampolgári Szolidaritás Pártja szerzett 3 mandátumot.[27]

Az azerbajdzsáni párttörvény, amely még 1992-ben született, ugyanakkor sok korlátozást tartalmaz. Egy párt nem törekedhet a hatalom erőszakos megszerzésére, nem fenyegetheti az ország területi integritását, nem szíthat vallási, etnikai, faji feszültségeket, és az országban nem működhetnek külföldi államok pártjai. Az igazságügyi minisztérium például 1995-ben megtagadta az Iszlám Párt újraregisztrálását. Később a vezetőit megvádolták iráni kapcsolatokkal is. A pártalapításhoz eleve legalább 5000 párttag kell, ami nem kevés egy depolitizált országban.[28]

A rendszer és az eredmények megértéséhez ismerni kell a helyi választási rendszert. Azerbajdzsán 2003 óta egy komplex választójogi törvénykönyvvel rendelkezik, amely az összes választástípussal foglalkozik. Nincs passzív választójoga a kettős állampolgároknak, valamint azoknak, akiknek „más államhoz való kötődéseik vannak". Azok például az alkotmánybíróság szerint a hosszan tartó külföldi tartózkodás során is keletkezhettek, függetlenül az állampolgárság meglététől vagy hiányától. Minden választott országos vagy helyi képviselő mandátuma öt évre szól, kivéve azokat, akik időközi választásokon szereztek mandátumot. A választások napja mindig munkaszüneti nap, ami valószínűleg szintén növeli a részvételi arányokat.

[26] Zaleśny: cit. op. 36 és 87–88. o.

[27] http://www.msk.gov.az/uploads/MM-2020/Protokol/PR_CEC_MM_2020.pdf

[28] Zaleśny: cit. op. 34–35. o.

Lényeges mozzanat, hogy a választások lebonyolításáért közvetve lényegében az elnöki adminisztráció a felelős. A választásokat lebonyolító különböző szintű választási bizottságokban pedig a pártok és jelöltek delegátusai csak tanácskozó joggal lehetnek jelen, azaz ők nem dönthetnek. Ugyanakkor a bizottság tagja nem lehet állami vagy önkormányzati hivatalnok sem. A Központi Választási Bizottság 18 tagját a parlament delegálja oda, mégpedig úgy, hogy hatan a többségi pártot képviselik, hatan a függetleneket és hatan a kisebbségi pártokat.[29]

A parlament egyszerű többséggel (63 szavazat) alkot törvényeket, a választójogi és népszavazási törvények elfogadásához azonban 83 szavazat szükséges. Törvénykezdeményezési joga minden képviselőnek, az elnöknek, a Nahicseváni Autonóm Köztársaságnak, a legfelsőbb bíróságnak és a legfőbb ügyésznek van, a benyújtott törvényjavaslatokat két hónapon belül meg kell tárgyalni. Emellett – 2009 óta – 40 000 választójoggal rendelkező polgár is törvényjavaslatot nyújthat be.[30] A törvényeket az elnök írja alá, ennek megtagadása esetén a törvény nem lép hatályba. Az elnöki vétót a parlament csak minősített többséggel írhatja felül.

Az aktív elnöki végrehajtó hatalomhoz képest a törvényhozás inkább reaktív szereppel bír.[31] Sok hatásköre elnöki indítványhoz kötött, ilyen a költségvetés elfogadása vagy a bírák és más közszemélyek megválasztása. Az alkotmány az államfőhöz képest jóval kevesebb hatáskört ruház rá a parlamentre, és ezen nem sokat változtat az alaptörvény rendszertani sorrendje, amelyben a parlament van az első helyen. Az elnök emellett bármikor feloszlathatja a parlamentet, új választások kiírása mellett. A parlament a gyakorlatban nem ellenőrzi komolyabban a költségvetés végrehajtását.[32]

[29] Zaleśny: cit. op. 28–33. o.
[30] Azerbajdzsáni alkotmány 96. cikk (1) bekezdés
[31] Kamrava, 229. o.
[32] Heinrich, Andreas: The Formal Political System in Azerbaijan and Kazakhstan. *Forschungsstelle Osteuropa Bremen – Arbeitspapiere und Materialien*, No. 107, 2010, 13. o.

4. AZ ÁLLAMFŐ

Az állami hatalom középpontjában az államfő (Respublikasının Prezidenti) áll, akit az állampolgárok közvetlenül választanak. A jelölt felsőfokú végzettségű állampolgár lehet, akit nem ítéltek el korábban súlyos bűncselekmény miatt.[33] A korábbi alkotmányos reformok sorozata a hivatalban lévő elnök hatalmon maradását szolgálta. 2002-ig a megválasztáshoz az első fordulóban kétharmados többségre és 50%-os részvételre volt szükség, azóta elegendő az egyszerű többség, és nincs érvényességi küszöb. 2009-ben eltörölték a legfeljebb két hivatali idő kiöltésére vonatkozó korlátozást, 2016-ban pedig ötről hét évre emelték fel az elnök hivatali idejét, és létrehozták az alelnöki posztot, illetve posztokat. Ez utóbbiak közül csak egyik számít az elsőnek – annak viselőjére száll át a hatalom akkor, ha a regnáló elnök nem tudja ellátni hivatalát. Ezt a pozíciót elsőként a hivatalban lévő elnök felesége, Mehriban Alijeva tölti be. Az alkotmánymódosítás továbbá eltörölte az államfőjelöltek számára korábban előírt korhatárt. Ez a változás az egyes szakértők szerint az Alijev család dinasztikus terveit könnyíti meg. A regnáló elnöknek ugyanis 2016-ban 19 éves fia volt, akit a nagyapja iránti tiszteletből szintén Gejdarnak, illetve Hejdarnak hívnak. Azóta elvégezte már az azerbajdzsáni diplomataakadémiát, egyébként hasonlóan, mint annak idején apja is a moszkvai MGIMO-t.[34] 2016-ban továbbá az államfő megkapta azt a jogot, hogy kiírja az idő előtti elnökválasztásokat, illetve bővültek a házfeloszlatási lehetőségei.

Bár az alkotmány a három hatalmi ágról rendelkezik, beszédes azon megfogalmazása, amely szerint a parlament a törvényhozó hatalmat „gyakorolja", a bíróságok az igazságszolgáltatást „gyakorolják", a végrehajtó hatalom azonban az elnökhöz „tartozik".[35] Az alkotmány az elnököt szinte a néppel egyenrangúvá teszi: „az el-

[33] Azerbajdzsáni alkotmány 100. cikk
[34] Bolgonov: cit. op. 3. o.
[35] Morgenthaler-Heuser, 378. o.

nök megtestesíti a nép egységét, és kifejezi az államiság folytonosságát".[36] Az elnök széles jogkörébe tartozik a rendkívüli állapot kihirdetése és a rendeleti kormányzás is. Akadályoztatása vagy halála esetén jogköreit az alelnök, az ő akadályoztatása esetén a miniszterelnök gyakorolja.

Az elnök elmozdításáról a parlament az alkotmánybíróság indítványára dönthet, egy ilyen eljárás sikeressége azonban a szigorú eljárási szabályok miatt eleve kérdéses. Az elmozdításra okot adó elnöki cselekménytől („súlyos bűncselekmény") vagy a hivatal gyakorlásához szükséges fizikai képesség megszűnésétől számított egy hónapon belül el kell készülnie az alkotmánybírósági indítványnak, majd a parlament háromnegyedes többségű döntésének két hónapon belül kell megszületnie, amit ráadásul egy héten belül az alkotmánybíróság elnökének is alá kell írnia.[37]

Az elnök személye sérthetetlen, továbbá nem felelős a parlament előtt. A végrehajtó hatalom az ő kezében van, a miniszterelnök és az általa vezetett kormány csak segíti őt annak gyakorlásában. A hatalmi ágak rendszerében tulajdonképpen ő rendelkezik az általános hatáskörrel. A parlament feladat- és hatáskörei ugyanis taxatív módon fel vannak sorolva, ahogyan a bíróságok teendői is. Nemcsak a fegyveres erők, hanem a külpolitika irányítása is az ő kezében van. Elnök nevezi ki az azerbajdzsáni Biztonsági Tanácsot is, amelyben a belügy-, hadügy-, külügy- és belbiztonsági miniszteren kívül ott ül az elnök katonapolitikai és külpolitikai főtanácsadója, továbbá a kormányfő, a házelnök, a legfőbb ügyész és az elnöki adminisztráció feje.

A parlamenti választások kiírása szintén kizárólag az államfő kezében van, ahogyan a költségvetési törvény benyújtása is. Az államfő az, aki bármikor részt vehet a kormányüléseken, ahol ilyenkor ő elnököl. A költségvetési kereteken belül ő alakítja ki és át a végrehajtó hatalom központi és helyi intézményrendszerét. Végül jogában

[36] Azerbajdzsáni alkotmány 8. cikk (2) bekezdés
[37] Azerbajdzsáni alkotmány 107. cikk

áll kiadni az általánosan kötelező és normatív jellegű dekrétumokat, rendeleteket, amelyek nem igényelnek parlamenti megerősítést vagy miniszteri ellenjegyzést.[38]

5. ALKOTMÁNYVÉDELEM ÉS IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS

Az 1997-ben elfogadott bíróságokról és bírókról szóló törvény[39] szerint a bírósági szervezet háromszintű: a helyi bíróságok (ezeken belül külön közigazgatási-gazdasági bíróság) mellett hat fellebbviteli bíróság (Apelyasiya Məhkəməsi),[40] valamint a Legfelsőbb Bíróság (Ali Məhkəməsi) működnek. A bírói függetlenség nem érvényesül: felsőbb bíróságok bíróit az elnök javaslatára a parlament választja meg, bár az alkotmány szerint „a bírói függetlenséget az elnök garantálja". A legfelsőbb bíróság bíróinak számát a 15 tagú (9 bíró, továbbá az igazságügyi miniszter és a jogi hivatásrendek képviselői), 2005-ben létrehozott, független Bírósági-Jogi Tanács (Məhkəmə-Hüquq Şurası) határozza meg, a testület polgári, büntető, közigazgatási-gazdasági és katonai részre tagolódik. A közigazgatási bíráskodás nem elkülönült szervezetben, hanem a bírósági szervezetben integráltan, különböző szintű közigazgatási-gazdasági bíróságok által működik, eljárását 2010 óta hatályos törvény[41] szabályozza. Közigazgatási ügyekben a legfelsőbb bíróságnak kasszációs jogköre van.

A Bírósági-Jogi Tanácsról szóló törvény[42] szerint a testület az igazságszolgáltatás igazgatási szerve, elnöke az igazságügyi miniszter, hivatalból tagja a legfelsőbb bíróság elnöke, tagokat delegál a kormány, a parlament, az alkotmánybíróság, az ügyvédi kamara és az ügyészség (a delegált tagok nem feltétlenül bírók, de jogi végzettséggel és öt-

[38] Zaleśny: cit. op. 37–42. o.
[39] Məhkəmələr və hakimlər haqqında
[40] Ezek székhelyei: Baku, Ganja, Sumgait, Shirvan, Sheki.
[41] İnzibati Prosessual Məcəlləsi
[42] Məhkəmə-Hüquq Şurası haqqında

éves tapasztalattal kell rendelkezzenek). Emellett a különböző szintű bíróságok hét tagot delegálnak. A tanács javaslatot tesz bírói kinevezésekre, értékeli a bírák munkáját, és fegyelmi, valamint bírók áthelyezési ügyeiben dönt. Az igazságszolgáltatás jelentős problémája a bírók nagy részének korruptsága[43] és elnöktől való függősége (az elnök bármikor elmozdíthatja a bírókat).

Az alkotmánybíróságot (Konstitusiya Məhkəməsi) már az 1991-es függetlenségi nyilatkozat is említette, a testület azonban csak 1998-ban állt fel az 1997-ben elfogadott és 2003-ban kiegészített törvény[44] alapján. A testület 9 bíráját a bírákhoz hasonlóan, az elnök javaslatára a parlament választja meg a jogi végzettséggel és legalább ötéves szakmai tapasztalattal rendelkező állampolgárok közül, egyszeri, 15 éves időszakra, elnökét az államfő nevezi ki. A testület feladata az alkotmányvédelem (absztrakt normakontroll, alkotmányértelmezés, alkotmányos szervek közötti vitarendezés) mellett elsősorban a polgárok jogvédelme, különösen a 2002-es alkotmánymódosítás óta, amely bevezette az alkotmányjogi panasz, valamint a bírói kezdeményezés intézményét. A bíróság azóta főként a tulajdonvédelem terén fejtett ki érdemi tevékenységet, és a befogadhatóságot szélesen értelmezve afféle szuperbírósággá vált.[45] A törvény szerint bárki a testülethez fordulhat, aki úgy véli, hogy a három hatalmi ág bármelyike alkotmányos jogaiban megsértette.

Az elnöki javaslat alapján a parlament által választott ombudsman, azaz az emberi jogi megbízott (İnsan Hüquqları üzrə Müvəkkili) 2001 óta része az azeri közjogi rendszernek. Az elnök ilyenkor három jelöltet állít, akik közül lehet választani. Követelményként csak a felsőfokú végzettséget írták elő, tehát az ombudsmannak nem kell jogásznak lenni. A morális integritás is fontos követelmény.[46] Bakui székhelye mellett az ombudsman négy regionális hivatalt is működtet. Az állampolgárok jogsérelmének kivizsgálása mellett fontos

[43] Morgenthaléer-Heuser, 382. o.
[44] Konstitusiya Məhkəməsi haqqında
[45] Morgenthaler-Heuser, 383. o.
[46] Zaleśny: cit. op. 75. o.

hatásköre, hogy alkotmánybírósághoz fordulhat, ha úgy látja, hogy a három hatalmi ág vagy valamely önkormányzat normatív aktusa alapjogokat sért.

6. A KORMÁNY ÉS A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETE ÉS MŰKÖDÉSE

A kormányalakítás és a kormányfő kinevezése erőteljes elnöki kontroll alatt van: bár a miniszterelnök (Baş nazirinin) hivatalba lépéséhez a parlament általi megerősítés is szükséges, ha a kormányfőjelölt három alkalommal nem kap többséget a törvényhozó testületben, az elnök saját hatáskörben is kinevezheti.[47] Az elnök emellett bármikor menesztheti a kormányfőt vagy a minisztereket, amelyek kinevezését is önállóan gyakorolja, valamint bármikor átveheti a testület elnöklését, emellett a kormány bármely jogi aktusát megsemmisítheti.[48] Új elnök hivatalba lépésekor a kormány megbízatása megszűnik. A kormány (Nazirlər Kabinetinin) jelenleg 18 minisztériumból áll. A kormány tagjai csak felsőfokú végzettséggel rendelkezők lehetnek.

A rendszer érdekessége, hogy Azerbajdzsánnak volt az elmúlt negyedszázadban az egyik leghosszabb ideig szolgáló miniszterelnöke. Artur Raszizade ugyanis 1996-ban foglalta el a tisztséget, és egy kis megszakítással egészen 2018-ig töltötte be azt. A megszakítás abból fakadt, hogy az apja felváltására készülő Ilhan Alijev 2003-ban néhány hónapra átvette tőle ezt a posztot, amely inkább adminisztratív jellegű tisztség, mintsem a legfontosabb politikai poszt.[49]

A közigazgatás szervezete egyébként a minisztériumokból, az ezeknek alárendelt hivatalokból, valamint autonóm hatóságokból áll (ilyen például a médiahatóság). A közigazgatás centralizált, a végrehajtó hatalom (elnök) által dominált rendszer. A költségvetési pén-

[47] Azerbajdzsáni alkotmány 118. cikk (3) bekezdés
[48] Azerbajdzsáni alkotmány 109. cikk
[49] de Waal: cit. op. 5–6. o.

zek költését az Állami Számvevőszék ellenőrzi, amely a törvényhozás alá tartozik, és együttműködik annak bizottságaival. A munkáját elnöke, illetve annak helyettese vezeti, egyébként hét számvevőből áll a testület. A mandátumuk hét évre szól.[50]

7. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS TERÜLETI ÉS HELYI SZINTJEI ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK

Azerbajdzsán unitárius állam, az ország 59 közigazgatási körzetre (Rayon) oszlik, emellett 11 körzeti jogú városa[51] (Şəhər) van – a Nahicseván Autonóm Köztársaság (Naxçıvan Muxtar Respublikası) hét további körzetre és egy városra oszlik.[52] A körzetek kormányzóját a kormány nevezi ki, kivéve Nahicsevánt, ahol e tisztségre az autonóm köztársaság parlamentje választ jelöltet. A két legnagyobb város, Baku (17) és Ganja további kerületekre oszlik.

Az önkormányzatiságnak nincsenek történelmi hagyományai Azerbajdzsánban, a vonatkozó törvények elfogadása jelentős késlekedéssel történt meg. Az első önkormányzati választást az országban – a tervezett 1997 helyett – csak 1999-ben tartották meg. Jelenleg mintegy 2500 önkormányzat működik, köztük 51 város, 123 község és több mint 2400 falu, többségüknek nincs érdemi vagyona és saját pénzügyi forrása,[53] bár az önkormányzati vagyonról három törvény is rendelkezik.[54] Az önkormányzatok a végrehajtó hatalom dominanciája mellett, alacsony hatékonysággal működnek, jogukban áll társulások alapítása meghatározott feladatok végzésére.

[50] Zaleśny: cit. op. 74. o.

[51] Bakı, Əli Bayramlı, Gəncə, Lənkəran, Mingəçevir, Naftalan, Sumqayıt, Şəki, Şuşa, Xankəndi, és Yevlax.

[52] Babəki járás, Culfai járás, Kəngərli járás (Qıvraq), Ordubadi járás, Sədərəki járás, Şahbuzi járás, Şəruri járás és Naxçıvan város.

[53] Heinrich: cit. op. 24. o.

[54] Az önkormányzatoknak történő vagyonátadásról, az önkormányzatok területéről, valamint az önkormányzati pénzügyekről szóló törvény.

Az alkotmány szerint az önkormányzati tanácsokat közvetlenül választják, hatáskörükbe tartozik többek között a testület elnökének megválasztása, helyi adók kivetése (ehhez kétharmados többség szükséges), helyi fejlesztési tervek kidolgozása.[55] Az önkormányzatok maguk alakítják ki szervezetüket, tulajdonukkal maguk gazdálkodnak, státuszukról, szerveikről és szociális feladataikról 1999 óta önálló törvény[56] rendelkezik. Az önkormányzatok rendeletet adnak ki, és helyi népszavazást is rendezhetnek.

A törvény szerint a képviselő-testület tagjainak száma 5 és 19 között mozog, lakosságszámtól függően, a tagokat többmandátumos körzetekben, relatív többségi rendszerben választják, a jelölteknek be kell tölteniük a 21. életévüket.[57] A testület ülését havonta egyszer legalább össze kell hívni, és a tagok egyharmadának vagy a település lakosságának egytizede kérésére is ülést kell tartani, az ülések nyilvánosak. Az 500 lakosnál kisebb települések rendeleteiket a lakosokból álló közgyűlésen is elfogadhatják, ha legalább a lakosok egynegyede részt vesz rajta. A helyi adók elfogadásához a testület tagjai kétharmadának, a többi döntéshez felének többsége szükséges. A képviselő-testület saját maga választja meg elnökét, és tagjaiból bizottságokat alakíthat. A 2009-es alkotmánymódosítás során bekerült az alaptörvénybe, hogy az önkormányzatok felett az állam felügyeletet gyakorol, ami szintén a centralizmus jele az autonómia kiteljesedése rovására.

8. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS ÉS SZEMÉLYÜGY

A viszonylag rövid, 90 szakaszból álló közigazgatási eljárási kódex[58] 2005-ben lépett hatályba. A törvény megfogalmazza a jogállamiság,

[55] Azerbajdzsáni alkotmány 144. cikk

[56] Bələdiyyələrin statusu haqqında

[57] Mamedova, Meriban: *Local Government in Azerbaijan*. Local Governments in Eastern Europe, in the Caucasus and Central Asia, 2000, 381. o.

[58] İnzibati icraat haqqında

törvényesség, egyenlőség, bizalom, diszkrecionalitás, arányosság, nyilvánosság és pártatlanság elvét, emellett elvi éllel megtiltja a formai előírásokkal való visszaélést. Az eljárások általános ügyintézési határideje 30 nap, ezen felül a törvény biztosít jogorvoslati lehetőségeket is. Egyik azerbajdzsáni érdekesség a viszonylag hatékony egyablakos ügyintézési rendszer bevezetése. Ezt a célt segíti ugyanis az állampolgárokat szolgáló állami ügynökség kirendeltségeinek a hálózata, amely viszonylag gyorsan képes ellátni az állampolgári ügyintézési igények jelentős részét, mégpedig különösebb korrupció nélkül.[59]

Az e-közigazgatás az utóbbi évtized folyamán jelent meg Azerbajdzsánban, az első stratégiai dokumentum elnöki rendelet formájában 2011-ben látott napvilágot. A törvények (qanun) és elnöki rendeletek (farman) a főbb jogszabályokhoz hasonlóan elérhetőek az interneten.[60] Az elektronikus kormányzati oldalon[61] elérhető szolgáltatások száma közel ötszáz, de a szám folyamatosan nő. 2012 óta a törvénytervezeteket a portálon közzé kell tenni. Az e-közigazgatás felelőse a kormányon belül a közlekedésért, kommunikációért és új technológiákért felelős tárca.

A 2000-ben elfogadott azerbajdzsáni köztisztviselőkről szóló törvény[62] kiterjed mind a végrehajtó, mind a törvényhozó, mind a bírói hatalom keretében foglalkoztatottakra, az önkormányzati tisztviselőkről azonban külön törvény rendelkezik. A törvény az alapelvek között megemlíti a törvényesség, határkörök tiszteletben tartása, felelősség, pártatlanság, elszámolhatóság elvét. A hivatali tisztségek betöltésénél előírja a pályáztatást, és annak átláthatóságát, valamint a rotáció elvét. A törvény végrehajtásáért a 18 tagú, független központi Közszolgálati Irányító Testület felel, amelynek hat-hat-hat tagját rendre az elnök, a parlament elnöke és az alkotmánybíróság elnöke jelöli.

[59] de Waal: cit. op. 5–6. o.
[60] www.e-qanun.az
[61] www.e-gov.az
[62] Dövlət qulluğu haqqında

A közigazgatás személyzete tisztviselőkre és kisegítőkre oszlik, mindkettőn belül több fizetési fokozat található. A hivatali dolgozók többek között állami fizetésre, képzésre, évi minimum 30 nap szabadságra, biztosításra és nyugdíjra jogosultak a törvény szerint. A hivatali tisztségek 65 éves korig tölthetők be.

GEORGIA

Hivatalos neve (magyarul)	Georgia
Hivatalos neve (helyi nyelven és írással)	Sakartvelo/საქართველო
Terület (km²)	69 700
Főváros	Tbiliszi
Lakosságszám	3 986 367
Hivatalos nyelv	georgiai, abház
Pénznem	georgiai lari (GEL)
Egy főre eső GDP (USD) [nominális]	4769,2 (constant 2010 US$: 4985,8)

1. KÖZJOGTÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK

A történelmük kezdeti szakaszában grúzok több államszerű képződményben éltek, a terjeszkedő Róma, majd Bizánc, illetve a közeli Perzsia árnyékában. Később arab törzsek és törökök is megjelentek a térségben. Egyik ilyen korai grúz állam, Ibéria már 337-ben államvallássá tette a kereszténységet.[1] Az első középkori egységes grúz államot a 10. és 11. évszázad fordulóján sikerült létrehozni a Bagration-dinasztiának. IV. Dávid király (1089–1125) alatt sikerült még visszaverni a szeldzsuk törökök támadását, és a Kaukázus nagy részére kiterjeszteni a hatalmukat. A középkori grúz állam főleg Tamara királynő (1184–1213) alatt virágzott fel, de az azt követő mongol hódítások iszonyú csapást jelentettek grúzok számára, akiknek aztán 14. században ismét sikerült helyreállítaniuk államiságukat, amelyet Timur Lenk hadseregei semmisített meg. Azt követően a különböző kisebb grúz hegyi fejedelemségek a nagyobb szomszédjaik (azaz sokáig oszmánok és perzsák) árnyékában éltek.

A 18. században újabb erős szomszéd jelent meg a térségben, Oroszország, amely szintén keleti keresztény vallású volt. Ebben az időben főleg a Kartli-Kaheti Királyság erősödött meg, amely harcolt a muszlim szomszédjai ellen. 1783-ban egy szerződéssel a cári Oroszország protektorátust vállalt a grúz királyság felett, aztán újabb perzsa támadás következett. Végül a szorítóba került XII. György király 1801-ben felajánlotta országa egyesítését Oroszországgal, amit I. Pál cár el is fogadott. 1810-ben a második grúz fejedelemség, Imeriti is beolvadt Oroszországba.[2] A grúz nemesség pedig beintegrálódott a cári birodalmi elitekbe és már a Napóleon elleni 1812. évi honvédő háborúban is részt vett.

Az 1917. év orosz forradalom után a térséget is elérte a forradalmi hangulat és a szeparatista törekvések. A grúzok körében egyaránt erősek voltak a mensevik és bolsevik szociáldemokraták. Az utóbbiak

[1] Kuca, Grzegorz – Grzybowski, Marian: *Konstytucja Gruzji*. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2015, 9. o.

[2] Gyóni: cit. op. 206. o.

főleg a bolsevik hatalomátvétel után önállóságra kezdtek törekedni és az örmény és azeri pártok mellett ők is részt vettek a Kaukázusontúli Komisszariátus működtetésében, amely létrehozta Kaukázuson túli parlamentet is, amelynek vezetője grúz mensevik politikus lett. A tifliszi szejm 1918. április 22-én deklarálta, hogy a Kaukázuson túli területek ezentúl független és föderatív államot alkotnak. Ez a testület azonban 1918. május 26-án feloszlatta magát, és megalakult az önálló Georgia, Örményország és Azerbajdzsán. Az önállóságuk természetesen a polgárháborús körülmények között viszonylagos volt. Az aznap kikiáltott független Grúziában továbbra is a mensevikeké volt a meghatározó erő.[3] Az akkor született Függetlenségi deklarációt tekintették a legelső önálló grúz alkotmányos dokumentumnak. 1919. február 10. és 17. között lezajlottak a grúz alkotmányozó gyűlési választások is, amelyek során 109 mandátumot a 130 mandátumból a szociáldemokrácia demokratikusabb szárnyát képviselő mensevikek szereztek meg. Az első demokratikus, republikánus és a parlamenti kormányformát preferáló és az államfői intézményt nem ismerő alkotmányt azonban csak 1921. február 21-én sikerült elfogadniuk. Négy nappal később a Vörös Hadsereg elfoglalta Tifliszt, a későbbi Tbiliszit. Ennek ellenére a grúz államiság sok százéves tradíciói mellett erre az alkotmányra, mint fontos előzményre, illetve történelmi-jogi örökségre hivatkozik a most is hatályos grúz alkotmány preambuluma.

A grúz szovjetek első kongresszusa 1922 februárjában elfogadta az új, szovjet típusú alkotmányt, és Georgia (akkor még Grúzia néven) is szovjetköztársaság lett. Ezt követően Örményországgal és Azerbajdzsánnal együtt megalakították a Kaukázusontúli Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségét (röviden: Kaukázusontúli Föderáció), amely ebben a formában az év végén közreműködött a Szovjetunió létrehozásában. Ez a képződmény 1936-ig létezett, amikor Georgia önálló tagköztársaságként lett tagja a Szovjetuniónak. A szovjet korszakban összesen három grúz alkotmány született (1927, 1937, 1978).

[3] *Oroszország és a Szovjetunió XX. századi képes történeti kronológiája 1900–1991.* Szerk.: Krausz Tamás – Szilágyi Ákos. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1992, 70. o.

Mindegyik a szovjet mintát követte. Igazi problémát csak az utolsó okozta a vezetésnek, mert az a tény, hogy a grúz mellett az orosz is hivatalos nyelv lett, komoly zavargásokhoz vezetett, ezért ezt a rendelkezést végül visszavonták.[4] A tagköztársaságon belül két nemzetiségi autonóm köztársaság létezett, amelyek saját alkotmánnyal rendelkeztek. Abháziáról és Adzsáriáról volt szó. Ezen alkotmány volt hatályban a rendszerváltáskor is.

1985 után viszonylag hamar elkezdődtek a különböző társadalmi és politikai megmozdulások. 1989 áprilisában a hadsereg feloszlatott egy tüntetést, aminek következtében 19 ember halt meg.[5] 1989 novemberében pedig a szovjet Grúzia (Georgia) Legfelsőbb Tanácsa módosította a köztársasági alkotmányt, és ennek következtében lehetővé vált a szövetségi törvények hatályának felfüggesztése, amennyiben azok ellentétben lennének a grúz köztársasági törvényekkel. 1990 márciusában a grúz törvényhozás elítélte az 1921. évi szovjet annexiót, és tárgyalni akart a Szovjetuniót létrehozó szerződés felmondásáról. 1990 őszén pedig sor került az első szabad és demokratikus választásokra, amelyeket az ellenzéki pártok koalíciója nyert meg 54%-kal. Az ország neve Grúz Köztársaság lett, és visszatértek az 1921. évi grúz szimbolikához.[6] Akkoriban a tbiliszi vezetés még nem ragaszkodott ahhoz, hogy a nemzetközi kapcsolatokban Georgiaként hivatkozzanak az országukra, ez a váltás csak az ezredforduló utáni első évtizedben következett be.

1991 tavaszán népszavazást tartottak a függetlenségről, amely egyértelmű igenek győzelmével végződött. Azután a grúz törvényhozás közfelkiáltással elfogadta a grúz államiság visszaállításáról szóló határozatot és az önálló Georgia (grúz néven Sakartwelo) létrejöttét. Emiatt az 1978. évi alkotmányt is módosították. 1991 májusában aztán megtartották az első közvetlen államfőválasztásokat a Szovjetunió területén, amelyet Zviad Gamszahurdia nyert meg (86%-kal). Az új elnök azonban meglehetősen nacionalista és tekintélyelvű módon

[4] Kuca–Grzybowski: cit. op. 14. o.
[5] Uo. 15.
[6] Uo. 16. o.

lépett fel, az év végén már komoly tüntetések zajlottak ellene Tbilisziben, amelyek végül polgárháborúvá fajultak. A hatalom ideiglenesen a Katonai Tanács kezébe került, amely kiutat keresett a kialakult zavaros helyzetből.[7] Márciusban létrehozták az Államtanács nevű ideiglenes parlamentet, dekrétumkiadási joggal. Elnöke a Moszkvából visszatért volt szovjet külügyminiszter, Eduard Sevarnadze lett, aki a moszkvai szerepvállalása előtt a kaukázusi tagköztársaság kormányzati és pártvezetője volt.

A konszolidáció érdekében 1992 októberére kiírtak az új törvényhozási választásokat, amelyek vegyes választási rendszerben zajlottak le. A legtöbb egyéni mandátumot független jelöltek szerezték meg. Sevarnadze Béke nevű blokkja pedig 20,38%-kal első helyen végzett. Az összes többi párt 10% körüli vagy alatti eredményt ért el. Az új parlament 1992 novemberében törvényt fogadott el az államhatalmi szervekről. Megszüntették az elnöki tisztséget, és az államfői teendőket az Államtanács, illetve a Legfelsőbb Tanács elnökének kellett ellátni, aki nem volt más, mint Sevarnadze, aki egyedüli jelöltként indult a választásokon.[8] Közben viszont az országba visszatért Gamszahurdia, és az őt támogató fegyveresek birtokba vették az ország nyugati részét, ahol már zajlott az abház–grúz háború is. Ebben a helyzetben a másik tábor Moszkva segítségét kérte, amiért cserébe el kellett fogadni annak közvetítő szerepét a szakadár területekkel való tárgyalásokon, az orosz csapatok grúz jelenlétét és a Független Államok Közösségébe való belépését. Gamszahurdia hívei vereséget szenvedtek, őt pedig holtan találták egy kis faluban. Valószínűleg öngyilkos lett, de a körülmények mai napig tisztázatlanok.[9]

[7] Felmerült a monarchia visszaállításának a gondolata, a tanács delegátusai felkeresték a Bagration család Madridban és Malagában élő leszármazottait is. Másrészt úgy döntöttek, hogy hatályon kívül helyezik a többször módosított georgiai szocialista alkotmányt, és helyette az 1921. évi mensevik alkotmányt helyezik vissza a jogaiba. Ezek az ötletek azonban nem segítettek megoldani a helyzetet, közben elkezdődött az abház–georgiai háború és az Adzsária elszakadása is.

[8] Kuca–Grzybowski: cit. op. 18. o.

[9] Uo. 18. o.

1993 februárjában a tbiliszi parlament létrehozta az alkotmány-előkészítő bizottságot, Sevarnadze elnökletével, aki leginkább az orosz típusú közjogi konstrukciót részesített előnyben. A parlament végül 1995 nyarán fogadta el az első rendszerváltás utáni alkotmányt, amely megőrizte a köztársasági államformát, és bevezette az elnöki kormányformát. Az államfő egyben kormányfő is volt. Döntöttek az alkotmánybíróság létrehozásáról is. Az új elnöki és törvényhozási választások egy napon történtek 1995 őszén. Az előbbieket Sevarnadze a szavazatok 74,32%-ával, az utóbbiakat az őt támogató Állampolgári Szövetség 23,71%-kal nyerte meg.[10]

A választásokkal egy időre egyértelművé váltak a helyi hatalmi viszonyok, és a tapasztalt Sevarnadze megpróbálta konszolidálni az országot. A következő parlamenti választásokon 1999-ben a blokkja már 41,85%-ot szerzett, ő maga pedig a 2000. évi elnökválasztásokon 79,82%-kot. Az ellenzék ezután nem a rendszeren kívül született meg, hanem a rezsimen belül. Az elnök által korábban kiemelt és támogatott, a neves szovjet, majd amerikai egyetemeken tanult ifjú reformerek kerültek szembe az idősödő veteránnal. A 2003. évi választások után, amelyeket ismét az elnökhöz húzó Új Grúziáért mozgalom nyert meg, a választási csalások miatt tüntetések kezdődtek, és Sevarnadze lemondani kényszerült. A „rózsák forradalmának" nevezett eseménysorozat felszínre hozta az új garnitúrát. A korrupcióellenes küzdelmet, a területi integritás visszaállítását és az euroatlanti integrációt ígérő Mihail Szaakasvili pedig az előrehozott elnökválasztásokon 2004-ben a szavazatok 96,24%-át szerezte meg, miközben a részvétel 83%-os volt. Ez azt jelentette, hogy alapvetően az USA-barát új elnök és a Nemzeti Mozgalma nagyon erős mandátummal rendelkeztek. Szaakasvili tovább akart erősíteni az elnöki kompetenciákon, de a szövetségesei (Zuraba Zwania államminiszter és Nino Burdzanadze házelnök asszony) részéről ellenállásba ütközött, mert ők inkább a törvényhozást akarták erősíteni. A 2004 februárjában elfogadott idevonatkozó törvény a kompromisszum eredménye volt. Az elnök ugyan államfő maradt, de a hatáskörei egy részét át kellett adni az újonnan létreho-

[10] Uo. 19. o.

zott miniszterelnöki tisztség viselőjének. A kormány pedig felelősséggel tartozott a parlament és az államfő felé.[11] A következő parlamenti választásokat az államfőt támogató Nemzeti Demokratikus Mozgalom 67,75%-os többséggel nyerte meg.

Az új elnök látványos reformokba kezdett, amelyek nem is voltak eredménytelenek, legalábbis a korrupcióellenes küzdelem és az állami szervek hatékonyságának növelése során. Ellenfelei tekintélyelvű módszereit kifogásolták. 2007 őszén már sokan az elnök ellen tüntettek. Erre való reakcióként az elnök rendkívüli állapotot vezetett be, és 2008-ra kiírta az előrehozott államfőválasztást, amit 53,38%-os eredménnyel nyert meg. A parlamenti választások sem végződtek rosszul számára (59,18%-os eredmény). A támogatása mégsem volt teljesen stabil, a helyzetét teljesen tönkretette a 2008. évi nyári olimpia alatt elindított katonai akció, amely során vissza akarta szerezni az 1990-es évek elején elszakadt Dél-Oszétiát. Az orosz katonai reakció nem váratott sokáig magára, és a grúz támadás összeomlott. Moszkva és néhány kisállam aztán elismerte Abházia és Dél-Oszétia meglehetősen képlékeny függetlenségét.

2009-ben a meggyengült államfő újabb alkotmányos tanácskozást hívott össze, amelynek egyik célja a sokáig nyitva maradt területi-közigazgatási reform kérdése volt, a másik pedig a mindig érzékeny elnök–parlament–kormány viszonyrendszer újragondolása. A tanácskozás olyan tervezetet preferált, amely korlátozni próbálta az elnöki hatalmat, és erősíteni a kormányfőt. A parlament végül 112 fős többséggel (150 főből) ezt a modellt hagyta jóvá 2010 őszén.[12]

A 2010. évi 3710. számú törvény három szakaszból álló komplex alkotmányreformot jelentett. Az elnök továbbra is államfő maradt, de a bel- és külpolitika gyakorlati irányítása átkerült a kormányfő kezébe. A kormány lett a végrehajtó hatalom legfelsőbb szerve, amely attól kezdve csak a parlamentnek tartozott felelősséggel, az államfőnek már nem. A kormányfőnek a kormányátalakításkor már nem kellett együttműködni az elnökkel. Az államfő a továbbiakban már

[11] Uo. 21. o.
[12] Uo. 19–21. o.

nem lehetett politikai párt tagja, és a georgiai történelemben először megjelent az államfői aktusok kormányfői ellenjegyzésének az intézménye. Ez alól léteznek kivételek, amelyeket az alkotmánymódosítás államfői prerogatívaként külön felsorolt. A választási rendszer továbbra is vegyes maradt.[13]

2. AZ ALKOTMÁNY ÁLLAMFILOZÓFIÁJA, A KORMÁNYZÁSSAL ÉS A KÖZIGAZGATÁSSAL KAPCSOLATOS ALKOTMÁNYOS ALAPELVEK

A hatályos georgiai alkotmány rögtön az első cikkében demokratikus, egységes és oszthatatlan államnak deklarálja Georgiát. Az ország területi meghatározása során pedig az 1991. december 21-i állapotból indul ki, amit rögzít is az 1. cikk. 2. bekezdésében. Utána következik az államnév és a nemzeti szimbólumok tisztázása, és csak azután a demokrácia, jogállamiság és a szociális államiság kifejtése. Érdekes, hogy a jogállami részben a georgiai alkotmányozó kimondta, hogy az alkotmány nem tagadja az olyan általánosan elismert emberi jogokat és szabadságokat, amelyek ugyan nincsenek megemlítve benne, de egyébként magától értetődő módon következnek az alkotmány elveiből. A szociális államisággal foglalkozó részben az alkotmányozó kitért a szociális igazságosságra, továbbá deklarálta az egész államterület egyenletes társadalmi-gazdasági és demográfiai fejlődésének elvét, viszonylag sok figyelmet szentelt a családnak, a sportnak és a nemzeti kulturális identitás megőrzésének. Eztán következik a gazdasági szabadsággal foglalkozó rendelkezés, amelyre az alkotmányozó láthatólag nagy hangsúlyt helyezett. Eszerint az állam törekszik a szabad és nyitott gazdaság fejlesztésére, amely a vállalkozásokra és konkurenciára támaszkodik. Nem ebben a részben, hanem az alapjogok között szerepel még egy markáns érdekesség – az internethez való hozzáférés és szabad használat joga. Az alkotmány 8. cikk pedig a georgiai egy-

[13] Uo. 14. o.

házzal való kapcsolatokkal foglalkozik. Az alkotmányozó itt elismerte a georgiai Apostoli Autokefál Ortodox Egyház különleges helyét a Georgia történetében. Az állam és egyház kapcsolatát pedig egy alkotmányos megállapodás hivatott rendezni, amelyet az állam részéről a köztársasági elnök írja alá.

További sajátosság, hogy a georgiai alkotmány Georgia szuverén jogának deklarálja a honvédő háborút. A dokumentum eleve nagy figyelmet, egy egész fejezetet szentel a védelem és a fegyveres erők kérdésének. Ez nem is annyira meglepő egy olyan állam esetében, amelynek bizonyos formális területei fegyveresen kikerültek a fennhatósága alól. A hadiállapot idején a kormányfő dönt a fegyveres erők felhasználásáról, de ezt a lépést a parlamentnek is jóvá kell hagyni. A nemzetközi kötelezettségvállalás keretében történő külföldi bevetésekről a kormány javaslatára az államfő dönt. De itt is szükséges a parlamenti jóváhagyás. Végül az alkotmány legvégén szerepel sajátos európai és észak-atlanti klauzula, amely értelmében az alkotmányos szervek a saját hatáskörein belül mindent kötelesek megtenni az ország EU-s integrációja és a NATO-csatlakozás érdekében. Ebből a szempontból a mostani georgiai alkotmány kicsit hasonlít az új ukrán alkotmányos szövegre.

3. A PARLAMENT

Georgia egykamarás parlamenttel rendelkezik, amelynek 150 képviselőjét a választópolgárok vegyes választási rendszerben választják, négy évre. Korábban az állampolgárok a 77 képviselőt többmandátumos választókerületekben az arányos választási rendszer szabályai szerint választották meg. 73 képviselő pedig a többségi rendszer elvei szerint az egymandátumos választókerületben nyerte el a mandátumát. Az első esetben a jelöltlistákat politikai pártok és választási blokkok állíthatnak, a másik esetben pedig rajtuk kívül még a legalább ötfős kezdeményező csoportok is indíthattak jelölteket. Minden esetben meg kellett szerezni az előírt számú választópolgári aláírást is. A többmandátumos választókerületekben érvényesült az 5%-os bekerülési küszöb, amely a jelenlegi körülmények között komoly szelekciót eredményez a pártok között. Most viszont csak arányos választási rendszer érvényesül Georgiában. A rendes választásokat mindig október utolsó szombatjára kell szervezni. A passzív választójog 25 éves kortól kezdődik, de az is kell a gyakorlásához, hogy a választópolgár legalább 10 éven át megszakítás nélkül Georgiában éljen.

Az alkotmány egy komoly tilalmat határoz meg: Georgiában nem lehet területi alapú pártokat létrehozni, ahogyan olyan pártot sem, amely az alkotmányos rendszer megdöntésére törekszik, illetve sérti az ország függetlenségét és területi integritását. A háborút vagy erőszakot sem szabad propagálniuk, ahogyan nem szabad szítaniuk nemzeti, etnikai, helyi, vallási vagy szociális gyűlöletet. Következő – némileg korlátozó – szabály, hogy az alkotmány a frakciók számára meghatároz minimális létszámot (azaz 7 főt). Az egyik pártlistán beválasztott tagok később nem ülhetnek át más frakciókba.

Ez a megoldás és szerkezete azonban elvben csak ideiglenesnek számít, mert az alkotmány értelmében Georgiának elméletileg olyan kétkamarás parlamenttel kellene rendelkeznie, amelyben a szenátusnak az autonóm köztársaságokban (Abházia és Adzsária), valamint a nagy georgiai régiókban megválasztott képviselőkből és a georgiai elnök által delegált további öt főből kellene állni. Az alsóház szerepét pedig a köztársasági tanács töltené be. Ez a rendszer viszont csak akkor lenne hatályos, ha az egész ország területén megfelelő körülmények uralkodnának és a georgiai állam mindenütt a területén gyakorolná a szuverenitását.

Az alkotmány a legfelsőbb képviseleti szervként definiálja a parlamentet, amely alapesetben az őszi és nyári ülésszakon szokott tanácskozni. A rendkívüli ülés összehívását kezdeményezheti az államfő akkor, ha azt kéri a képviselők legalább egynegyede vagy a kormány. A munkáját házelnök és annak helyettesei irányítják. A két autonóm köztársaság pedig jogosult egy-egy elnökhelyettest adni. A törvények elfogadását a kormány, az egyes képviselők, továbbá azok frakciói, állandó bizottságai, vagy a két autonóm köztársaság legfelsőbb képviseleti szervei kezdeményezhetik. Állampolgári kezdeményezésként

legalább 30 000 választópolgár akaratnyilvánítása (azaz aláírása) kell hozzá. Korábban az államfő rendelkezett törvénykezdeményezési joggal, de a különböző gyengítő reformok során elvesztette azt. A szerepe tehát főleg az elfogadott törvények aláírására és kihirdetésére korlátozódik. Az államfő tíz napon belül mégis visszaküldheti a parlamentnek a törvényt, kifogásaival együtt. Ilyenkor a törvényhozás a jelen lévő képviselők több mint felének a támogatásával felülírhatja az államfői halasztó hatályú vétót. Abban az esetben, ha az államfő mégsem akarná aláírni a törvényt, akkor ez a feladat házelnökre hárul.

A georgiai jogrend háromféle törvényt ismer – az alkotmányerejű, az organikus és az egyszerű törvényeket. Az utóbbiak elfogadásához akár az is elegendő, ha a képviselők egyharmada van jelen, és azok többsége megszavazza azt. Az organikus törvények elfogadásához az összes képviselő abszolút többsége kell. Az alkotmányerejű törvényeket pedig kétharmados többséggel fogadják el. Ugyanez a többség szükséges az alkotmánymódosításhoz. A költségvetési és zárszámadási törvényeket viszont csak a kormány terjesztheti a parlament elé, mégpedig legkésőbb három hónappal a költségvetési év vége előtt. A törvényhozás feladata a nemzetközi szerződések ratifikálása, illetve felmondása.

A parlament végül komoly kreációs jogosítványokkal rendelkezik. Önállóan választja meg az alkotmánybíróság három tagját és az ombudsmant, továbbá egyetértését fejezi ki a kormányalakításkor, a nagykövetek és más diplomáciai képviselők megbízásánál, illetve megerősíti a legfelsőbb bíróság elnökének és tagjainak az elnök általi kinevezését. Szintén szerepe van a jegybank és az állami számvevőszék vezetőinek a kinevezésében, illetve megválasztásában. Végül célszerű megemlíteni egy georgiai sajátosságot, nevezetesen azt, hogy a törvényhozás nem a fővárosban működik, hanem – az alkotmánybírósághoz hasonlóan – egy vidéki városban. Kutaisi pedig 200 kilométeres távolságban van a fővárostól.

Az alkotmánymódosítás kezdeményezéséhez (megindításához) a parlamenti képviselők felére vagy a 200 000 választópolgár által aláírt kezdeményezésre van szükség. Korábban az államfő is rendelkezett ilyen joggal, de azt időközben elveszítette. A módosítás tervezetét

össznépi vitára kell bocsátani. A parlamenti vita a tervezet benyújtása után egy hónappal kezdődik. A módosítást akkor kell elfogadottnak tekinteni, ha arra a képviselők több mint kétharmada szavazott. De nem elegendő csupán egy szavazás – az alkotmánymódosítás csak akkor lesz érvényes, ha a parlament ugyanolyan vagy magasabb többséggel kétszer egymás után is megszavazta. A két ülés között legalább három hónapnak kell eltelnie. A módosító törvényt ebben az esetben is az államfő írja alá és hirdeti ki, de az aláírás előtt a kifogások megfogalmazásával egyszer fordulhat a parlamenthez, és kérheti az alkotmánymódosító döntés megfontolását. A parlament először az elnöki kifogásokról szavaz. Amennyiben kétharmados többséggel ismételten szavazott, akkor a tervezet megint az államfő elé kerül, aki hét napon belül köteles azt aláírni és kihirdetni. Ha azt nem teszi meg, akkor a házelnököt illeti az aláírás és a kihirdetés joga. A georgiai alkotmány egyébként meglehetősen rugalmas – az 1995 és a 2015 között összesen 33 alkalommal módosították, és azóta is született már legalább két novella. A legnagyobb változásokra 2004-ben, majd 2010-ben és 2013-ban került sor. A 2010-es novella körülbelül 50 cikkelyt érintett, és három szakaszban valósult meg. Az utolsó rendelkezései az elfogadása után három évvel később váltak hatályossá.[14]

4. AZ ÁLLAMFŐ

Az államfő intézménye a legtöbbször módosított közjogi szervek közé tartozik. A jelenlegi formájában 2010 és 2013 között alakult ki. A köztársasági elnök államfő és egyben az ország függetlenségének a garantálója, valamint a fegyveres erők legfőbb parancsnoka. Hivatalosan ő képviseli hazáját a nemzetközi kapcsolatokban. Ugyanakkor a georgiai elnök a 21. század második évtizedében elveszítette az irányító szerepet a kül- és belpolitika alakításában. E folyamat fő nyertese a kormány és annak feje. Bár a georgiai alkotmány inkább megenge-

[14] Kuca–Grzybowski–Kaczmarczyk-Kłak: cit. op. 46–47. o.

dő a kettős vagy többes állampolgárság tekintetében, három legfőbb közjogi méltóság esetében tiltja azt. Az államfőről, kormányfőről és házelnökről van szó, akik nem lehetnek egyidejűleg egy másik ország állampolgárai is.

Az államfő ötéves mandátummal rendelkezik, amely (egymás után) egyszer megújítható. Az elnökválasztásokat annak az évnek a novemberében kell megtartani, amelyben lejár a mandátum. A passzív választójoggal ilyenkor legalább 40 éves olyan georgiai állampolgárok rendelkeznek, akiknek van aktív választójoguk, és legalább tizenöt éven át rendelkeznek Georgiában lakóhellyel. Korábban elég volt a 35 éves kor és ötéves georgiai lakóhely, de úgy, hogy ebből az időszakból három évet a választásokat megelőzően kellett az országban tölteni. Korábban az államfőt a nép közvetlenül választotta. A választások rendszerint kétfordulósak voltak, mert az első köri győzelemhez az összes választópolgár abszolút többségére volt szükség. A második fordulóba csak a két legsikeresebb jelölt jutott tovább, és köztük akár a relatív többség is dönthetett.

A jelenlegi szabályozás értelmében viszont az államfőt nyílt szavazással a választói kollégium választja meg. Ugyanazt a személyt pedig legfeljebb kétszer lehet államfőnek választani. A választói kollégium 300 főből áll. Közéjük tartozik az összes nemzeti parlamenti képviselő, ahogyan a két autonóm egység (Abházia és Adzsária) legfelsőbb képviseleti szerveinek a tagjai. A helyi képviselő-testületeket képviselő többi tagot pedig az ott helyet foglaló politikai pártok emelik a központi választási bizottság által meghatározott kvóták alapján. A kvótákat pedig az arányos földrajzi képviselet elve alapján és a helyi választási eredmények figyelembevételével határozzák meg. Ugyanis azok is arányos elven nyugszanak. A választói kollégium összetételét a központi választási bizottság erősíti meg. Az államfőválasztásokra a parlamenti palotában kerül sor. A jelöltállításhoz legalább 30 tag kell, és a testület minden tagja csak egy jelöltet javasolhat, és csak egy jelöltre szavazhat. Az első körben a szavazatok kétharmadát megszerző jelölt válhat államfővé. A második fordulóba már csak a két legsikeresebb jelölt jut be, akik között már relatív többséggel is lehet dönteni. Mindkét forduló csak akkor érvényes, ha a választói kollégium több mint a fele részt vett azon. Ha nem sikerült államfőt választani, akkor 30 napon belül ismételt szavazást kell tartani.

Az államfő idő előtti elmozdítását csak alkotmánysértés és hazaárulás esetében lehet kezdeményezni. A leváltásról a parlament jogosult dönteni. Magához a kezdeményezéshez a képviselők legalább egyharmada szükséges. Az ügyet az alkotmánybíróság is megvizsgálja. Amennyiben az úgy látja, hogy helytállóak a felhozott vádak, akkor a parlamentnek 15 napon belül meg kell vitatni a kérdést, és döntést kell hozni. Korábban az eljárásban a legfelsőbb bíróság működött közre, amelynek határozata a parlamenti döntés alapjául szolgált. Az államfő elmozdításához az összes parlamenti képviselő kétharmada kell. Amennyiben a megadott határidőn belül nem sikerül döntést hozni, és elmozdítani az államfőt, akkor az ilyen eljárást ismételten nem lehet már megindítani. Eleve nem lehet ilyen eljárást kezdeményezni a hadi- vagy a rendkívüli állapot idején. Azt az államfőt, aki valamely oknál fogva nem tudja ellátni a hivatalát, a házelnök helyettesíti.

Az államfői döntések igénylik a miniszterelnök általi ellenjegyzést, aki azt követően a parlament előtt felelősséggel tartozik azokért. Az ellenjegyzés intézményét egyébként csak a 2010. évi novella idején vezették be. Ugyanakkor az ellenjegyzés kötelezettsége nem vonatkozik a háború idején meghozott aktusokra. Szintén nem kell ellenjegyezni a parlamenti választások kiírásával, a parlament felosztásával, illetve összehívásával kapcsolatos aktusokat, ahogyan a törvények aláírásával vagy visszaküldésével összefüggő lépéseket sem. Nem ellenjegyzendők az állampolgársági, kitüntetési és kegyelmi ügyek sem. Szintén nem kell ellenjegyezni a kormányfő, a legfelsőbb igazságszolgáltatási tanács tagjának, a központi választási bizottság és elnöknek a kinevezésével, az alkotmánybírák és a jegybanki elnök, illetve tagok kinevezésével kapcsolatos döntéseket.

Az államfő folytat nemzetközi tárgyalásokat, megköti a nemzetközi szerződéseket, megbízza a nagyköveteket (a kormány javaslatára), illetve fogadja a külföldi missziók vezetőit. Továbbá az államfő az, aki a georgiai állam nevében megköti a megállapodást a georgiai Apostoli Autokefál Ortodox Egyházzal. Az utóbbi nemzeti egyháznak számít az országban. Ez az alkotmányos megállapodás sem igényel ellenjegyzést.

Az elnök a fegyveres erők főparancsnokaként megbízza a Nemzetbiztonsági Tanács tagjait, a kormánnyal való egyetértésben kinevezi és felmenti a vezérkari főnököt és más vezető beosztású parancsnokokat. A külső támadás esetén kihirdeti a hadiállapotot, illetve a feltételek megléte esetén megköti a békét. A hadiállapot bevezetéséről 48 órán belül értesítenie kell a parlamentet, amelynek döntenie kell a megerősítéséről vagy az elutasításáról. Hasonló a helyzet a rendkívüli állapottal. Mindkét különleges helyzet fennállása alatt az elnök jogosult kiadni a dekrétumokat, rendeleteket, amelyek kötelező erejűek az előbbi állapotok idején. A parlament összeülése után viszont annak döntenie kell ezek jogi erejéről.

Az államfő tűzi ki a törvényhozási választások időpontját, összehívja a parlament alakuló ülését, bizonyos esetekben feloszlathatja a parlamentet, illetve aláírja és kihirdeti a már elfogadott törvényeket. Évente legalább egyszer fel is szólalhat a törvényhozásban. Amennyiben a helyi önkormányzati egységek veszélyeztetik az állam szuverenitását, területi integritását vagy az alkotmányos és kormányzati szervek működését, akkor az államfő felfüggesztheti azok tevékenységét. Szintén dönt az állampolgársági ügyekben, a menekültügyekben, kitüntetéseket adományoz, és kegyelmet is gyakorolhat. A nemzethez is fordulhat beszéddel, felhívással. A parlament, a kormány vagy a 200 000 választópolgár által aláírt petíció kezdeményezésére az alkotmányban és az organikus törvényekben körülírt esetekben népszavazást ír ki. Az orosz elnökhöz hasonlóan a georgiai államfő is létrehozza saját adminisztrációját, amelynek vezetőjét ő nevezi ki és hívja vissza.

5. ALKOTMÁNYVÉDELEM ÉS IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS

Georgia is rendelkezik a modern világ fontos alkotmány- és jogvédelmi szerveivel – azaz külön alkotmánybírósággal és az állampolgári jogok érvényesítését elősegítő ombudsmannal. A bírói hatalmi ágat a georgiai alkotmány értelmében az alkotmánybíróság és az általános rendes bíróságok gyakorolják. Ezeket az alkotmány egy fejezete fogja

át. A részleteket viszont külön-külön organikus törvények szabályozzák. A külön közigazgatási bíróságokat az alkotmány nem említi meg. A hadbíróságok létrehozása pedig csak a háború idején lehetséges.

Az alkotmánybíróság itt is a rendszerváltás terméke, ennek megfelelően a nyugat-európai mintákat követi. Georgia is azon államok közé tartozik, amelyek az elkülönült és speciális hatáskörű szervezet mellett döntöttek. Viszonylag későn született meg, hiszen csak 1996-ban állt fel, az 1995. évi alkotmány elfogadása után. A testület kilenc bíróból áll, akiket háromötödös parlamenti többséggel tíz évre választanak, illetve neveznek ki. A bírák nem választhatók újra. A tagság egyharmadát parlament választja meg, mégpedig abszolút többséggel, a következő egyharmadot az államfő nevezi ki, az utolsó egyharmadot a legfelsőbb bíróság delegálja. A minimális korhatár viszonylag alacsonyan van meghatározva, 35 évben (korábban az egyébként csak 30 év volt). Rendelkezni kell georgiai állampolgársággal, jogi végzettséggel és legalább 10 éves szakmai gyakorlattal is. A testület munkáját az elnök irányítja, akinek megbízatása öt évre szól, és szintén nem választható újra erre a posztra. Az alkotmánybíróság hatáskörébe a nemzetközi szerződések, illetve a törvények, továbbá az elnök, a kormány, az autonóm köztársaságok szervei által kibocsátott jogi aktusok alkotmányossági vizsgálata tartozik, továbbá az államhatalmi szervek közötti hatásköri viták eldöntése, a választások és népszavazások alkotmányossági és tisztasági vizsgálata is. A georgiai jog is ismeri az alkotmányjogi panasz intézményét, amellyel az alkotmányos és alapvető emberi jogukban megsértett személyek élhetnek.

Az egyes alkotmánybírósági eljárásokat az államfő, a kormány, a parlamenti képviselők legalább egyötödrésze, továbbá a legfelsőbb igazságszolgáltatási tanács, az Abházia és Adzsária legfelsőbb képviseleti szervei és az önkormányzati képviselő-testületek kezdeményezhetik. Beadvány születhet az ombudsman és az érintett állampolgárok részéről is. Az alkotmánybírósági határozatokat már nem lehet felülbírálni, és a kihirdetésük napján emelkednek jogerőre. Az alkotmánnyal ellentétes jogszabályok pedig hatályukat vesztik.

A rendes bírósági rendszer csúcsán a georgiai legfelsőbb bíróság áll, amely alatt elvileg a két autonóm köztársaság legfelsőbb bíróságai he-

lyezkednek el, továbbá e szint alatt a fellebbezési, megyei és helyi (lényegében járási) bíróságok találhatók meg. Az országban 26 helyi és két fellebbviteli bíróság működik (Tbiliszi, Kutaiszi). A szervezet csúcsán álló, kasszációs jogkörű, semmítőszékként működő Legfelsőbb Bíróság 2005-ben állt fel, a legalább 28 bíró tagját a parlament élethosszig választja a Bírósági Tanács által javasolt listáról. A testület elnökét is – a bírák közül – a parlament választja, egyszeri, 10 éves mandátummal. A bírákat az államfő nevezi ki a bírói önkormányzatiságot megtestesítő Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács javaslatára. A megbízatásuk nem lehet tíz évnél rövidebb. A bírónak szintén legalább harmincéves, jogi végzettségű állampolgárnak kell lenni, akinek legalább ötéves szakmai gyakorlata van. A legfelsőbb bíróság felső kasszációs, semmítőszékként működik.

A közigazgatási bírósági eljárási törvényt[15] 1999-ben fogadták el. A 36 szakaszból álló törvény szubszidiárius a polgári perendtartáshoz képest. Elkülönült közigazgatási bíróságok nincsenek, a rendesbíróságok tárgyalják a közigazgatási pereket. A törvény szerint a jogellenes közigazgatási aktusok, a közigazgatási szerződésekből eredő jogviták, a közigazgatási jogkörben okozott károk, hatálytalan aktusok mellett a kötelező pszichiátriai ellátásból adódó jogviták tartoznak erre az útra. Másodfokon a fellebbviteli bíróságok közigazgatási tanácsa, végső fokon pedig a legfelsőbb bíróság közigazgatási tanácsok, kasszációs jogkörben tárgyalja az ügyet.

Az 1997-ben felállt Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács 14 tagból, valamint a legfelsőbb bírósági elnökből áll. A 14 tag mandátuma 4 év. A testület több mint a felét az általános bíróságok önkormányzati szerve választja meg. Egy tagot a köztársasági elnök nevezi ki, további tagokat pedig a parlament választja meg háromötödös többséggel. A testület elnökét saját maga választja meg bíró tagjai közül. A megbízatás 4 évre szól, de nem lehet több, mint a testületi tagság. Hasonló a tanács titkárának a mandátuma, és őt is a bírák közül kell kiválasztani. A tanács egyébként felel az általános, rendes bíróságok bíráinak önkormányzati fóruma előtt.

[15] Július 23. 1999. No 2352–ES

A georgiai ügyészség élén álló legfőbb ügyészt 2004 és 2008 között az államfő javaslatára a parlament választotta meg. 2008-tól kezdve azonban az ügyészi szervezet az igazságügyi minisztériumnak alárendelten működött, és a tárcavezető miniszter felügyelte az ügyészek működését.[16] A georgiai ügyészség most megint független, és csak az alkotmánynak és a törvényeknek alárendelten működik. Az egész szervezetet a legfőbb ügyész irányítja, akit 6 éves ciklusra a parlament választ meg, az összes képviselő abszolút többségével. A jelölés joga viszont a 15 fős, választott Ügyészi Tanács kompetenciájába tartozik. Az ügyészségnek évente be kell számolni a törvényhozás előtt.

Az emberi és állampolgári jogok érvényesülését Georgiában is ombudsmani intézmény segíti. A „nép védelmezőjét" háromötödös többséggel a parlament választja meg, összesen hat évre. Nem lehet a tisztségre kétszer ugyanazt a személyt megválasztani. Törvény bünteti azt, ha valaki akadályoztatja őt a tevékenységében. A hatásköreit pedig organikus törvény határozza meg.

6. A KORMÁNY ÉS A KÖZIGAZGATÁS MŰKÖDÉSE

Az utóbbi évtized közjogi változásainak fő nyertese a miniszterelnök és az általa vezetett kormány. A kormány jelenleg a végrehajtó hatalom legfőbb szerve, amely megvalósítja az állam külpolitikáját és belpolitikáját. Mindezért pedig a parlament előtt viseli a felelősséget. A miniszterelnök most már a nemzetközi kapcsolatokban is képviseli hazáját.

A kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll. Többségük valamely tárcát vezeti, de van lehetőség tárca nélküli államminiszterek kinevezésére is. A kormányfő valamely kormánytagot megbízhatja az első kormányfőhelyettesi teendők ellátásával, egyébként több kormányfőhelyettese is lehet. A kormányfő nevezi ki és menti fel a kormánytagokat, illetve más állami tisztviselőket. Valamely kor-

[16] Lásd Kuca–Grzybowski–Kaczmarczyk-Kłak: cit. op. 42–44. o.

mánytag lemondása vagy visszahívása esetén a kormányfő az államfővel való egyetértésében két héten belül kinevezi az új minisztert. Az alkotmány ismeri az államminiszter fogalmát is, akit a törvény által lehet létrehozni, különleges állami feladatok ellátására. Georgiában 16 minisztérium, 3 államminiszter által vezetett hivatal és mintegy 20 ügynökség működik, amelyek vagy a kormány, vagy közvetlenül a miniszterelnök alá vannak rendelve.

A kormányalakítási folyamatban egyaránt szerephez jut az államfő és a parlament. Az új parlament megválasztása után az előző kormánynak be kell nyújtani a lemondását. Ilyenkor az államfő hét napon belül miniszterelnöknek nevezi ki a legjobb választási eredményt elérő politikai csoportosulás jelöltjét. További hét napon belül a kormányfőnek be kell mutatni a kormánya tagjai, illetve a kormányprogramot. Ezekkel együtt kéri a parlamenti bizalmat. A parlamentnek ezt követően ismét hét napja van a vitára és szavazásra. Amennyiben az új kormány nem kapja meg a törvényhozás bizalmát, a kormány parlamentnek való bemutatásától számított 30 napon belül új szavazást kell tartani, akár változatlan, akár megváltoztatott összetételű testülettel. A bizalmi szavazás utáni két napon belül az államfő megbízza a kormányfőt, majd az utóbbi a további két napon belül a kormánytagokat.

Abban az esetben, ha a kormányfőjelöltnek és programjának nem sikerül megszerezni a parlamenti bizalmat (azaz az összes képviselő több mint a felének támogatását), elkezdődik az alternatív eljárás. Az államfő hét napon belül kijelöli új miniszterelnökét azon jelöltek közül, amelyeket legalább a parlamenti képviselők legalább kétötödös többsége javasolta neki. Amennyiben a parlamenti csoportok két jelöltet javasoltak neki, akkor az államfő azt jelöli ki, aki mögött nagyobb többség állt. Az azonos erejű csoportok esetében ő maga dönti el, hogy melyik jelöltet választja. Ha így sem sikerül kormány alakítani, akkor az államfő három napon belül feloszlatja a parlamentet, és előrehozott választásokat ír ki.

Amennyiben a parlament később szeretné visszavonni kormánytól a bizalmat, akkor ahhoz az azt szorgalmazó parlamenti erőknek meg kell állapodni az új kormányfő személyéről, mert a georgiai alkotmány ismeri a konstruktív bizalmatlanság intézményét. A bizalmatlansági kérdést a képviselők egyharmada vetheti fel, de szavazni már abszolút többséggel kell erről a kérdésről. Amennyiben egyébként a parlament a bizalmi kérdés kezdeményezésétől számított 7. és 14. nap között megszavazza bizalmat az új kormánynak, akkor a bizalmatlansági eljárást sikeresnek kell tekinteni. Abban az esetben viszont, ha a parlament a kérdés felvetésétől mégsem vonja vissza a bizalmat a kormánytól, akkor az utóbbival szemben ugyanazok a parlamenti képviselők hat hónapon belül már nem kezdeményezhetik újabb bizalmi szavazást.

A kormány törvénykezdeményezési joggal rendelkezik, de módosító javaslatokat is tehet más szervek által felvetettekhez. A kormány kizárólagos kompetenciájába tartozik a költségvetési törvény benyújtása. Bármilyen változás igényli a kormány egyetértését. A parlament a bizalmi szavazáson keresztül gyakorolja a kormány feletti ellenőrzési jogokat, illetve a kormány köteles a parlamentnek beszámolni a kormányprogram teljesítéséről. A kormány lemondását a miniszterelnök nyújtja be. A bizalmatlansági szavazás esetében a georgiai alkotmány megkülönbözteti a feltételhez kötött és feltétlen bizalmatlanságot. Az utóbbi esetben az államfőnek nincs mérlegelési lehetősége. A kormány székhelye Tbilisziben van, az államfőhöz hasonlóan.

A közigazgatás központi szervei a minisztériumok, amelyeket miniszterek vezetnek. Az elmúlt 15 évben Georgiában sok olyan reformra került sor, amelyek célja a korrupció leküzdése és a közigazgatás hatékonyabbá tétele volt. Ebben a folyamatban nyugati szakemberek is szerepet játszottak, különösen Mihail Szaakasvili államfő idején, aki maga is Nyugaton tanult. Az első átfogó közigazgatási reformstratégia a 2015–2020 közötti időszakot ölelte fel. Problémát jelent, hogy a stratégiaalkotásnak nincs jogszabályi alapja, a 46 különböző tervezési dokumentum nincs egymással sem összhangban, az elfogadott törvények nem a stratégiák mentén születnek.

7. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS HELYI ÉS TERÜLETI SZINTJEI ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK

Georgia belső területi szerkezetét és a közigazgatási-önkormányzati berendezkedését döntően meghatározza hegyvidéki jellege, hiszen az ország a Kaukázus déli lejtőin helyezkedik el. Ez sokszor védelmet jelentett, de a vegyes etnikai és vallási összetétel néha problémákat is okozott. Ez különösen igaz az abház–grúz és a grúz–oszét kapcsolatra.

Az abházok a Nyugat-Kaukázus őslakói közé tartoznak. A nyelvük grúzhoz hasonlóan a kaukázusi nyelvek csoportjába tartozik. Eredetileg keresztények voltak, de jelentős részük a történelem folyamán az iszlámra tért át. Középkorban egy ideig saját királyságuk volt, aztán némi autonómia megtartásával beolvadtak a grúz királyságba, még később az Oszmán Birodalom részét alkotta. 1812-ben a cári Oroszország részévé vált, de sok abház török területeken maradt. Az 1917-es oroszországi forradalom után, a szovjetrendszer kiépítése során Abházia is önálló szovjetköztársasággá alakult (1921. március 4.). 1931-ben viszont a szovjet Grúzián belüli autonóm köztársasággá minősítették vissza, ami nem tetszett a helyi lakosságnak. Főleg azért nem, mert részben a modernizációs folyamatokkal összefüggésben, részben a grúz nacionalizmus következtében egyre több nem abház ember telepedett le a térségben. A betelepülő között egyértelműen a grúzok domináltak. Végül 1926-ban az abházok aránya csak 26% lett a saját országukon belül, ezen arány az 1950-es évek végére egészen 15%-ig apadt, aztán stabilizálódott. Az autonóm köztársaság ennek megfelelően kezdett elgrúzosodni, amiben Tbiliszi tudatos politikája is közrejátszott. A feszültségek már 1978-ban nyilvánosságra kerültek. Az 1989 környékén a térségben a körülbelül 240 000 grúz mellett csak 94 000 abház lakott.[17]

[17] Kolter, Christian: Abházia és Hegyi-Karabah: Két dél-kaukázusi területi konfliktus összehasonlítása. In *Politikai krízisek Európa peremén: a Kaukázustól a brit-szigetekig*. Szerk. Kovács Bálint – Matevosyan, Hakob. Budapest, Magyar Napló, 2014, 136–138 és 140–142. o.

A Szovjetunió felbomlása után két ellentétes tendencia jellemezte a térséget – egyrészt a Szovjetunióból kiszabaduló grúzok nemzetállami törekvései, valamint az abházoknak a grúzokkal szembeni bizalmatlansága. Az utóbbiaknak a grúz nemzetállamiságnál kedvezőbb opciónak tűnt a Szovjetunión vagy az Oroszországi Föderáción belül maradás. Az abházok 1991. tavaszi népszavazáson az unió fenntartására szavaztak, a grúz függetlenségi népszavazást viszont bojkottálták. Az első etnikai összetűzésekre Szuhumiban már 1989 júliusában sor került, akkor összesen 16 ember vesztette életét. 1990 nyarán kettészakadt az abháziai autonóm köztársasági parlament. A radikális vezetők (Vladiszlav Ardzinba) irányítása alá kerülő Abházia pedig 1992. július 23-án kikiáltotta függetlenségét, és szimbolikusan ismét hatályba lépett az 1925. évi abház alkotmány. Aztán elkezdődött a véres abház–grúz háború, amely során becslések szerint meghalt 5-10 000 ember, és 200-250 000 helyi grúz menekülni kényszerült. Mindkét fél elkövetett etnikai alapú atrocitásokat.[18] A 2008. évi grúz–orosz háború[19] után a konfliktust saját érdekeinek megfelelően befagyasztó Oroszország végül elismerte Abházia függetlenségét.

Hasonlóan alakult a Dél-Oszétia sorsa. Az oszétok az Észak-Kaukázus legnagyobb iráni nyelvű, de ortodox keresztény vallású nemzete, amely a 18. századtól kezdve a cári Oroszországon belül élt. A 20. században a számuk folyamatosan nőtt és a rendszerváltás környékén már több mint félmilliónyian voltak. A szovjet korszakban két helyen is rendelkeztek autonómiával: Észak-Oszétia a Szovjet-Oroszországon, Dél-Oszétia pedig a Szovjet-Grúzián belül. 1925-ben a lenini szovjet nemzetiségi politika idején ugyan felmerült az egyesítésük, de végül elmaradt. Északon viszont töretlenül nőtt az oszétok száma, az oroszoké pedig inkább csökkent. Georgián belül Dél-Oszétia autonómiát él-

[18] Uo. 141–142. o.

[19] Deák András – Hofmann Tamás – Rácz András – Romsics Gergely: *A georgiai-orosz válság értékelése*. MKI Tanulmányok. T 2008/23. https://kki.hu/assets/upload/Tanulmanyok_2008_23_A_grez-orosz_velseg_eerteek.pdf (2020. 09. 15.)

vezett, de Abháziával szemben nem nyerte el az autonóm köztársasági státust. Emiatt 1922-től csak az autonóm körzet jogállását élvezték.[20]

A Szovjetunió felbomlásakor az oszétok sem akartak a nemzetállamot építeni próbáló grúzokkal maradni egy országban, inkább az északi rokonaikkal kívántak egyesülni Oroszországon belül. Az 1990-es évek elején itt is fegyveres konfliktus tört ki, amely során elüldözték a grúz lakosság jelentős részét, noha itt korábban nem volt tapasztalható olyan intenzív betelepítés, mint a fekete-tengeri Abháziában. A konfliktust végül az oroszok segítségével „befagyasztották". Tbiliszi ugyan 2008-ban megpróbálta visszaszerezni a térség feletti szuverenitását, de csak azt érte el, hogy az Oroszországi Föderáció és az általa ösztönzött néhány távoli ország végül elismerte Dél-Oszétia önállóságát.[21]

Georgia reintegrációs törekvései csak az Adzsária vonatkozásában voltak sikeresek. Az adzsárok a grúz nemzet egyik olyan etnográfiai csoportját alkotják, amely leginkább vallásilag különbözik a többségi nemzettől – adzsárok ugyanis muzulmánok. Az orszag délnyugati részén fekvő területek csak 1878-ban kerültek cári birodalomba. A szovjethatalom 1921-ben hozta létre az Adzsarisztan Autonóm Szovjet Szocialista Köztársaságot, amely a Szovjetunió egyetlen vallási alapú autonómiája volt.[22] Az autonómia ellenére a 20. században itt is komolyan megnőtt a grúz és orosz lakosság létszáma. 1989-ben a már hozzávetőlegesen 400 000 lakosú autonómia lakóinak többsége keresztény grúz volt. A rendszerváltás éveiben az adzsárok is megpróbálták elkerülni a grúz nemzetállamba való tartozást, több mint tíz évre az orosz háttérsegítséggel gyakorlatilag függetlenné tudtak válni. Szaakasvili elnök csak 2004-ben tudta visszaállítani a szuverenitást a terület felett, ez volt kevés területi sikereinek egyike.[23] Adzsária jelenleg is némi autonómiát élvez a georgiai államon belül.

[20] Gyóni: cit. op. 179–181. o.
[21] Uo. 181–182. o.
[22] Uo. 213. o.
[23] Uo. 214. o.

Jelenleg Georgia területi-közigazgatási beosztása tehát egy reálisan birtokolt és egy csak formálisan odatartozó autonóm köztársaságból, illetve kilenc nagy régióból áll. A régiónak nincs önkormányzata, feladata a területén lévő önkormányzatok koordinálása és közvetítése a központi állam felé, az élükön álló, a miniszterelnök által kinevezett tisztviselőt informálisan kormányzónak hívják. Tbiliszi főváros különleges jogállást élvez, 10 kerületből áll.[24] A fővároson kívül az országban megtalálható még öt önkormányzati város (Kutaisi, Rustavi, Poti, Batumi, Szuhumi) és 64 vidéki közösség, amelyek a korábbi járások (rajonok) utódai. Önkormányzat lehet egy városi vagy vidéki település, valamint települések közössége is. Az önkormányzat tanácsát 4 évre, közvetlenül választják a helyi lakosok, a végrehajtó feladatokat ellátó polgármestert a tanács szintén 4 évre választja. Az első önkormányzati választásokat 1998-ban tartották.

A 2004-ben elfogadott helyi önkormányzatokról szóló törvényt[25] 2009-ben jelentősen módosították, ugyanebben az évben fogadták el az önkormányzatok feletti állami felügyeletről szóló törvényt.[26] Minden egyes önkormányzati egység saját jogokkal és kötelességekkel, valamint saját vagyonnal rendelkezik. Az önkormányzati törvény értelmében minden önkormányzati egység 4 évre jogosult megválasztani saját tanácsát, amely községek esetében 10 tagból áll, a városok esetében pedig 15 fős. A fővárosnak 50 fős lehet a képviselő-testülete. A végrehajtással az önkormányzat elöljárósága foglalkozik, polgármesterrel az élén, akit a tanács választ meg. Közvetlen polgármester-választás csak Tbilisziben lehetséges. A nagy régiók szintjén kormányzók működnek, akik az államfő és a kormány képviselőinek tekintendők, hiszen az államfő a kormányfő egyetértésével tudja azokat kinevezni és elmozdítani.[27]

[24] 1998. évi 1254. számú törvény
[25] 2304. számú organikus törvény
[26] 2009. évi 2440. számú törvény
[27] Kuca, Grzegorz – Grybowski, Marian: *System konstytucyjny Gruzji*. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2012, 70–72. o.

8. A KÖZIGAZGATÁSI SZEMÉLYÜGY ÉS ELJÁRÁS

Az ország munkavállalóinak mintegy 5%-a dolgozik tisztviselőként a közszférában, ennek a fele a köztisztviselő, a másik fele független ügynökségek alkalmazottja. Az állami humánpolitikát a Közszolgálati Iroda irányítja, amely két portált is működtet (toborzási és közadatok oldala).

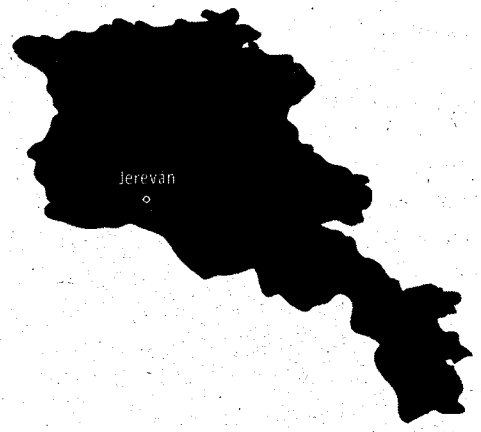
Georgia hatályos közszolgálati törvényét 2015. október 27-én fogadták el, miután az első, 1997-ben elfogadott törvény elavulttá vált. A törvény meghatározza a közszolgálati alapelveket: pártatlanság, elszámolhatóság, politikai semlegesség, átláthatóság, a tisztviselők jogait és felelősségét, az álláshelyek betöltésének módját, az előmenetelt, elbocsátást, valamint a fegyelmi és etikai kérdéseket. Külön törvény szabályozza a közszolgálati összeférhetetlenséget és a korrupció elleni harcot. Emellett etikai kódex van készülőben, amely vonatkozik majd a tisztviselői karon túl a közhivatalt betöltőkre, ideértve a tanácsadókat is (kivéve az elnököt, a miniszterelnököt, a képviselőket, a minisztereket és a bírókat).

Az első átfogó georgiai általános közigazgatási eljárási kódex[28] 1999-ből való. A 220 szakaszból álló törvény – sok módosítás után – ma is hatályos, kiterjed többek között a közigazgatási aktus fogalmára, a közigazgatási szerződésekre, a panaszeljárásra, a végrehajtásra és a közigazgatási szerv felelősségére.

Az e-közigazgatás fejlesztése viszonylag későn, a 2000-es évek második felében indult el az igazságügyi minisztérium koordinálásában, miután 2007-ben elfogadták az elektronikus aláírásról, 2010-ben az egységes állami adatregiszterről szóló törvényeket. A kormányzati portál[29] 2013-ban indult, amelyen a kommunikáció elsődleges szerepét folyamatosan veszi át az elektronikus ügyintézés.

[28] Június 25, 1999, No. 2181-IIR
[29] my.gov.ge

ÖRMÉNYORSZÁG



Hivatalos neve (magyarul)	Örmény Köztársaság
Hivatalos neve (helyi nyelven és írással)	Hayastani Hanrapetut'yun/Հայաստանի Հանրապետություն
Terület (km²)	29 743
Főváros	Jereván
Lakosságszám	2 965 035
Hivatalos nyelv	örmény
Pénznem	örmény dram (AMD)
Egy főre eső GDP (USD) [nominális]	4322,7 (constant 2010 US$: 4732,1)

1. KÖZJOGTÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK

Noha az örmények már az ókorban is önálló államisággal rendelkeztek, a mai Örményország csak a 20. században alakult ki, és csupán az örmények által lakott területek egy részét képezi. Arról a térségről van szó, amely sokáig a perzsa államhoz tartozott, majd a 19. század első harmadában a cári Orosz Birodalom uralma alá került.[1] Emiatt a diaszpórában sokan a mostani államot néha csak Kelet-Örményországnak nevezik.

Az ókorban az örmények a perzsák fennhatósága alatt éltek, aztán Nagy Sándor hódításai következtében a hellenisztikus államok befolyása alá kerültek. Az úgynevezett Nagy-Örményország a Kr. e. 2. században vált függetlenné, és fénykorában a Közel-Kelet jelentős részét volt képes hatalmába keríteni, amelyet azonban a terjeszkedő Római Birodalom hódította el tőle, és az örmény fejedelmek uralma a Kaukázus vidékére szorult vissza. III. Trdat uralkodása idején 301-ben az államvallássá tették a kereszténységet, Örményország ezáltal a világ első keresztény államává vált.[2] Az ókori önálló örmény államiság vége 387-re tehető, amikor a Bizánc és az iráni Szászánida Birodalom osztotta el egymás között az örmény területeket.

635-től kezdve az arabok uralma alá kerültek, de a 9. és 10. században rövid időre még képesek voltak létrehozni saját államot, amelyet aztán 1045-ben Bizánc kebelezett be.[3] A 11. században megalakult a Kilíkiai Királyság, amely 1375-től kezdve függő államma vált, majd teljesen bekebelezte a török hódítás. Örményország aztán egészen a 19. század közepéig az Oszmán Birodalom, illetve Perzsia részét képezte.[4]

[1] Gyóni Gábor: *A történelmi Oroszország népei*. Ruszisztikai Könyvek XXVI. Russica Pannonicana, Budapest, 2011, 227–228. o.

[2] Uo. 227–228. o.

[3] Uo. 228. o.

[4] Bożyk, Stanisław: *System konstytucyjny Armenii*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2012, 8. o.

A mai Örményország keleti része az orosz–perzsa háborúban 1828-ban aratott győzelem következtében került az Orosz Birodalom kötelékébe, majd ezt az utat követte az ország északi része is az 1877/1878-as orosz–török háború után. Az örmény nemzet jelentős része azonban továbbra is oszmán uralom alatt maradt. Ott az örmények helyzetét az 1863-ban elfogadott komplex jogi aktus szabályozta, amelyet néha az Oszmán Birodalomban élő örmények kvázi alkotmányának is nevezik. Az örmények ugyanis (a 25 évet betöltött örmény férfiak) jogot kaptak 140 fős képviseleti szervük megválasztására. Az Örmény Népgyűlés titkosan szavazott, végrehajtó szerve pedig központi hivatala volt. A török uralmi-jogi viszonyok között ez a konstrukció nem tudta betölteni kitűzött szerepét, mindenesetre elősegítette a modern örmény identitás formálását és a függetlenségi gondolat megszületését.[5]

A cári birodalomba került örmények helyzete más volt, noha ők sem élveztek területi autonómiát. Oroszország a 19. század elején kezdte bevezetni saját igazgatási mechanizmusait a Kaukázuson túli területeken, de az örmények lakta összefüggő területeket ez a politika inkább csak az 1830-as évektől kezdve érte el. A cárizmus a kezdeti bizonytalanság után a központosítás és az összbirodalmi szabályok érvényesítése mellett döntött. Az igazgatásban főleg az orosz (értsd orosz ajkú európai) hivatalnokokra és katonatisztekre támaszkodott. Bizonyos időszakokban a Kaukázuson túli területek külön helytartóságot alkottak, de annak egyáltalán nem volt célja a helyi nemzetiségi sajátosságok kidomborítása, hanem inkább az igazgatási és jogi egységesítés és központosítás elősegítése. A térségben idővel öt kormányzóság alakult ki – ezek közül az örmények döntő többsége a jereváni (erivani), jeliszavetpolszki és tbiliszi (tifliszi) kormányzóságokban élt. Csak az elsőben voltak kis többségben, a többi kettőben csupán a lakosság 33%-át vagy 29,5%-át alkották.[6] A cárizmus ugyanis nem törekedett az etnikailag homogén kormányzóságok létrehozására, igaz, a helyi körülmények között az lehetetlen is volt. Az oroszországi polgári

[5] Uo. 9. o.

[6] Gyóni: cit. op. 229. o.

igazgatási és önkormányzati reformot csak megkésve vezettek be a térségben.[7] A területi önkormányzati zemsztvo reformot például csak a cárizmus utolsó éveiben,[8] de a városi önkormányzati reform is nagyon elhúzódott. Az utóbbi esetében az etnikai diszkrimináció helyett a vallási diszkrimináció játszott szerepet – néhány évet leszámítva a cárizmus arra törekedett, hogy a nem keresztény lakosság semmiképpen ne kapjon többet a helyi tanácsnoki helyek egyharmadánál.[9]

A modern örmény államiság megszületése az első világháború végéhez és a második orosz forradalomhoz kötődik. 1917 végén a Kaukázuson túli területeken megalakult a Kaukázusontúli Komisszariátus, amely összefogta az örmények, azeriek és grúzok bolsevikellenes demokratikus és nemzeti erőit. Döntés született egy közös népképviseleti szerv létrehozásáról is, amely 1918 tavaszán deklarálta a szuverén Kaukázusontúli Föderatív Demokratikus Köztársaság megszületését, amely azonban a polgárháborús körülmények között nem vált tartós állami képződménnyé. A föderáció egy hónap után fel is bomlott, és 1918. május 28-án Örményország deklarálta függetlenségét. 1919-ben az örmények megválasztották a demokratikus köztársaság első egykamarás parlamentjét. Itt egyértelmű többségbe kerültek az Örmény Forradalmi Szövetség, azaz a dasnakok képviselői, akik a 80 mandátumból 72-t szereztek meg, és egyedül tudtak kormányt alakítani. Az állandó külső (szovjet orosz és nacionalista török) nyomásnak kitett újjászületett önálló Örményország azonban csak alig két évig tudott létezni. Ezalatt nem sikerült elfogadni az alkotmányt, bár a parlament meglehetősen aktív volt.[10] 1920. november 29-én megtörtént bolsevik hatalomátvétel, és kikiáltották az Örmény Szovjet Szocialista Köztársaságot. Az 1922-ben összehívott munkás-, paraszt- és katonaküldöttek tanácsainak kongresszusa (szovjetek kongresszusa) elfogadta az első örmény alkotmányt, amely az 1918. évi szovjet-orosz mintát követte. Néhány hónappal az alkotmányozás után a szovjetizált Örményország, Georgia (akkori nevén: Grúzia) és Azerbajdzsán létrehozták a Kaukázusontúli Szovjet Szocialista Szövetségi Köztársaságot, amely 1922 végén részt vett a Szovjetunió megalakításában. 1924-ben megszületett a szövetségi szintű alkotmány, de az nem hatott ki az 1922-ben elfogadott örmény alkotmányra.

[7] *Nacionalnije okrajiny Rosszijszkoj imperiji. Sztanovlenyije i razvityije szisztyemi upravlenyija.* Red. Agadzsanov, Sz. G. Szlavjanszkij gyialog, Moszkva, 1997, 290. o.

[8] Uo. 288. o.

[9] Uo. 283. o.

[10] Bożyk: cit. op. 9–10. o.

A Kaukázusontúli Szovjet Szocialista Föderáció megszüntetésére 1936-ban került sor, amikor Moszkvában elfogadták az új – sztálininak is nevezett – szövetségi alkotmányt. Örményország akkor önálló tagköztársasággá alakult át, hasonlóan a szomszédos Grúziához és Azerbajdzsánhoz. A szövetségi szintű alkotmányozás maga után vonta az örmény alkotmányozást is – az új alkotmány 1937-ben született meg. Ez a folyamat megismétlődött 1977 után. Az akkor elfogadott szövetségi szintű alkotmányt követte az 1978. évi örmény tagköztársasági alkotmány, amely egészen a rendszerváltásig volt hatályban, sőt egy darabig az után is. Ezek az alkotmányok nem nagyon tértek el a szovjet szövetségi mintától, és meglehetősen formális volt a jellegük.

Az 1985-ben elkezdődött átalakulás Örményországban is a demokratikus és nemzeti követelések megjelenését eredményezte. Először még a régi örmény Legfelsőbb Tanács (szocialista parlament) demokratizálta a választási rendszert, aminek következtében 1990 tavaszán már sor kerülhetett az első szabad választásokra, amelyek a többségi elvű rendszerben történtek. A szavazás az ellenzéki Örmény Népi Mozgalom elsöprő győzelmét hozta meg, amely a 260 fős egykamarás parlamentben majdnem 90%-os többséget szerezte meg.[11] Az ilyen összetételű parlament fogadta el 1990. augusztus 23-án az Örményország szuverenitási nyilatkozatát, amely azonban még nem célozta meg a teljes függetlenséget. Ezután a képviselők megváltoztatták az állam nevét az Örmény Köztársaságra. 1991 kora ősszel, részben az 1991. évi augusztusi moszkvai események hatása alatt megtartották a függetlenségi népszavazást, amely során a szavazók 99,3%-a a teljes függetlenségre szavazott. Ennek következtében 1991. szeptember 23-

[11] Uo. 14. o.

án sor került az örmény függetlenség kikiáltására. 1991. október 16-án az örmény választópolgárok megválasztották az első köztársasági elnöküket is, aki az ellenzéki erők jelöltje, Levon Ter-Petrosjan lett.

A közjogi berendezkedést azonban még mindig az 1978-ban elfogadott, azóta sokszor módosított köztársasági alkotmány szabályozta. Az új alkotmány tervezete, amely az államfő környezetének elképzeléseit tükrözte, 1992-ben született meg. Párhuzamosan azonban megszületett az ellenzéki pártok alternatív tervezete is. Az államfő az ügydöntő alkotmányozó népszavazást részesítette előnyben, az ellenzéke inkább az alkotmányozó nemzetgyűlést.[12] Az alkotmányozás elhúzódott, de két év múlva a meghatározó politikai erőknek sikerült megállapodniuk, és a parlamentben megszületett a hivatalos tervezet. Végül nem ott szavaztak róla, mert az államfő a parlamenti választásokkal együtt kiírta az alkotmányozó népszavazást is, amelyre 1995. június (július) 5-én került sor. A népszavazáson a szavazásra jogosultak 54%-a vett részt, akiknek valamivel több mint 70%-a a tervezetre szavazott.[13]

2. AZ ALKOTMÁNY ÁLLAMFILOZÓFIÁJA, A KORMÁNYZÁSSAL ÉS A KÖZIGAZGATÁSSAL KAPCSOLATOS ALKOTMÁNYOS ALAPELVEK

Az új, 1992-es alkotmány főleg az elnöki elképzeléseket tükrözte. Ennek megfelelően a közvetlenül választott államfő jelentősen megerősödött az egykamarás törvényhozás rovására, amely ugyan megőrizte a törvényhozó funkcióját, de kevésbé tudta már befolyásolni a végrehajtó hatalom működését. A közjogi rendszer féprezidenciális irányba mozdult el. Az ellenzéki politizálás lehetőségei beszűkültek. Az alkotmány azonban végül nem stabilizálta az örmény politikai életet. Viszonylag sűrűn cserélődtek a miniszterelnökök, a választások tisztasága is kívánnivalót hagyott maga után, ami rendszerint azzal

[12] Uo. 15. o.
[13] Uo. 16. o.

járt, hogy a vesztes fél megkérdőjelezte azok eredményeit. Az EBESZ és az Európa Tanács különböző szervei egyebek mellett az alkotmányban és más fontos jogszabályokban is változásokat javasoltak. Az ellenzéki erők is módosítani akarták az alkotmányt. Végül 2003-ban – ismét egy időben a törvényhozási és államfői választásokkal – sor került az alkotmánymódosító népszavazásra, amely azonban nem volt érvényes. Újabb népszavazást 2005 novemberében tartottak, akkor a szavazó állampolgárok 94,5%-a támogatta az alkotmányrevíziót.

A 2005. évi módosítás komolyan érintette az örmény alkotmány identitását. A dokumentum bőbeszédűbb is lett. Markánsabban jelentek meg benne az emberi jogi vonatkozások, megerősödött a Nemzetgyűlésnek nevezett egykamarás parlament pozíciója, és korlátozottabb lett az államfő jogállása. Örményország hatalmi és kormányzati rendszerre jobban kezdett hasonlítani a parlamentáris köztársaságokra.[14] A szöveg kimondta, hogy az alkotmánymódosítás csak népszavazás formájában lehetséges. Erre vonatkozó kezdeményezés csak a képviselőktől, az államfőtől és a kormánytól indulhat el, amit a Nemzetgyűlés is megtárgyal. Amennyiben a módosítást a kormány vagy a képviselők kezdeményezték, akkor a Nemzetgyűlés által elkészített tervezetet az államfőnek is el kell küldeni, akinek 21 napon belül lehetősége van módosító javaslatokat tenni. A Nemzetgyűlés ugyan elutasíthatja azokat, de ahhoz az összes képviselő kétharmados többsége szükséges. A parlament akkor megjelölheti azt az időpontot is, amelyben az elnök köteles kiírni a népszavazást. Amennyiben az államfő a kezdeményező, akkor a népszavazást csak a Nemzetgyűlés támogatásával lehet kiírni. Az alkotmánymódosítás akkor érvényes, ha a népszavazáson legalább az arra jogosultak egynegyed része részt vett, és azok közül a többség támogatta a változásokat.[15] Az örmény alkotmány új szövege egyébként felsorolta azokat a rendelkezéseket is, amelyeket nem lehet módosítani – azaz örökkévalósági klauzulát vezetett be.

[14] Uo. 18. o.
[15] Uo. 18–19. o.

A következő jelentős változásra 2015-ben került sor. A december 6-án megtartott alkotmánymódosító népszavazás során Örményország parlamentáris köztársasággá alakult át. Az új közjogi berendezkedés az erős kormányfői hatalomra és a mögötte álló parlamentre támaszkodott.

Örményországban fontos szerepet játszik a népszavazás intézménye. Új alkotmányt elfogadni és alkotmányt módosítani csak népszavazási formában lehetséges. A kiemelt témák közé tartoznak az alkotmányos rendszer alapjaival, az alapjogokkal, az állami politika fő céljaival és törvényhozási garanciákkal, továbbá az ombudsmannal és az alkotmánymódosítási és népszavazási ügyekkel foglalkozó fejezetek. Szintén ebbe a kategóriába tartoznak a Nemzetgyűlésre vonatkozó legfontosabb rendelkezések (a parlament definíciója, mandátumának hossza, az arányos választási rendszer, az állandó vizsgálóbizottságok, bizalmatlansági szavazás szabályai, a különleges jogrend), ahogyan az államfőre, a kormányra és a fegyveres erőkre vonatkozó legfontosabb szabályok is. Ilyenkor a kezdeményezés jogával rendelkezik a törvényhozás egyharmad része, kormány vagy legalább 200 000 választópolgár. A népszavazás elé terjesztendő tervezetről a Nemzetgyűlés hozza meg a döntés, kétharmados többséggel. A többi rendelkezés vonatkozásában a Nemzetgyűlés módosíthatja az alkotmányt, szintén az összes képviselő kétharmados többségével. Az indítványhoz itt az összes képviselő egynegyed része, vagy a 150 000 választópolgár kezdeményezése kell. A kormány is kezdeményezheti a módosítást. De ilyen ügyekben is lehet népszavazást tartani, amennyiben a Nemzetgyűlés háromötödös többséggel úgy dönt.

Az örmény alkotmány tartalmazza az örökkévalósági klauzulát is. A szövege értelmében ugyanis nem lehet módosítani azt a meghatározást, amely szerint Örményország szuverén, demokratikus, szociális jogállam, ahol a hatalom a népből ered. Idetartoznak az emberre, annak méltóságára és az alapvető jogaira és szabadságaira vonatkozó általános megfogalmazások. Tulajdonképpen az alkotmány első három cikkéről van szó. Ezenkívül az alkotmányozó megváltoztathatatlannak deklarálta magát az örökkévalósági klauzulát is.

A népszavazást egyébként törvényekről is lehet tartani, amennyiben azt legalább 300 000 választópolgár kezdeményezi. De a népszavazással elfogadott törvényeket csak a népszavazással lehet módosítani. Népszavazást nem lehet ugyanakkor tartani az alkotmányos törvényekről, költségvetésről, adókról, illetékekről és vámokról, védelemről és biztonságról, a nemzetközi szerződésekről, valamint a népszavazási törvény által meghatározott más kérdésekről. Arról viszont, hogy Örményország csatlakozhat-e a kormányközi és nemzetek feletti nemzetközi szervezetekhez, illetve az állam területének változásairól viszont kell népszavazást tartani. Erről a kormány javaslatára a Nemzetgyűlés dönt abszolút többséggel.

A népszavazást az államfő rendeli el három nappal azután, hogy az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a polgári kezdeményezés által benyújtott törvénytervezet megfelel az alkotmánynak, és azután, hogy a Nemzetgyűlés is döntést hozott a népszavazás kiírásáról. A népszavazás elé terjesztett jogi aktus akkor tekintendő elfogadottnak, ha arra legalább a szavazásban részt vevők fele szavazott, amely azonban nem lehet kevesebb, mint az összes szavazásra jogosult állampolgár egynegyede.

Örményország az előző három évtizedben mozgalmas időket élt át, és azokban főleg a politika játszott meghatározó szerepet. Bizonyos szempontból egyedi fejlődési jelenségről van szó a posztszovjet térségben – Örményország ugyanis nem indult el a térségre jellemző egyetlen tipikus úton sem. Nem mozdult el tehát egyértelműen sem a tekintélyelvűség, sem az igazi működőképes demokrácia irányában sem.[16] A fejlődésére továbbá mindig erősen hatott az örmény többségű Hegyi-Karabahban zajló azeri–örmény konfliktus,[17] amely először az örmények győzelmével zárult, majd 2020-ban az erősebb gazdaság-

[16] Stronski, Paul: *Nyezaviszimaja Armenyija – tyernyisztij puty dlinoj v 25 let.* Moszkovszkij centr Carnegi. 15. 03. 2017. 1. o.

[17] Annak legforróbb szakaszát az 1991 és 1994 közötti karabahi háború jelentette, amely 40 ezer halálos áldozattal, valamint körülelül 400 000 azerbajdzsáni örmény és 650 000 azeri földönfutóval zárult le. Lásd Kolter, Christian: Abházia és Hegyi-Karabah: Két dél-kaukázusi területi konfliktus összehasonlítása. In *Politikai krízisek Európa peremén: a Kaukázustól a Brit-szigetekig.* Szerk.: Kovács Bálint

gal és hadsereggel rendelkező Azerbajdzsán visszafoglalta a vitatott terület jelentős részét. Az előző negyedszázadban Hegyi-Karabah[18] de facto független, de a nemzetközi közösség által el nem ismert úgynevezett szakadár államként és befagyott konfliktusként létezett. Saját hatalmi szerveivel rendelkezett, de a léte nyilvánvalóan sok tekintetben Örményországtól függött. A hegyi-karabahi örmények pedig fontos szerepet játszottak annak belpolitikájában. Az, hogy a 2020. évi részleges visszarendeződés milyen hatással lesz az eseményekre, természetesen még nyitott kérdés.

3. A PARLAMENT

Az egykamarás Nemzetgyűlés az alkotmány szerint népképviseleti és törvényhozó szerv, emellett ellenőrzi a végrehajtó hatalmat, elfogadja a költségvetést, és ellát más, az alkotmány által rögzített (többnyire kreációs) feladatokat. A Nemzetgyűlésnek legalább 101 tagja van, akiket az ötéves ciklusra arányos választási rendszerben kell megválasztani. Az aktív választójog az örmény állampolgársághoz és a 18 éves korhatárhoz kötött. A passzív választójoggal viszont csak azok a legalább 25 éves örmény állampolgárok rendelkeznek, akik a választásokat megelőző négy évben nem rendelkeztek más ország állampolgárságával, továbbá ezen időszak alatt örményországi állandó lakóhelyük volt, valamint beszélik az örmény nyelvet. E korlátozás valószínűleg összefügg az örmény diaszpóra magas létszámával, nagy

– Matevosyan, Hakob. Magyar Napló, Budapest, 2014, 147. o. 2020-ban pedig szintén sokan menekülni kényszerültek.

[18] A területe azonban a háború következtében nagyobb volt, mint az 1921-ben létrehozott Hegyi-Karabah Autonóm Területéé. A háborúban ugyanis az örmények megszerezték azokat a részeket is, amelyeket az autonóm területet elválaszottak az örmény törzsterületektől. Schorkowitz, Dittmar: 1994–2014: Minden nyugodt a karabahi fronton? In *Politikai krízisek Európa peremén: a Kaukázustól a Brit-szigetekig*. Szerk. Kovács Bálint – Matevosyan, Hakob. Magyar Napló, Budapest, 2014, 175. o.

befolyásával és az örményországi belügyekbe való beleszólási hajlandóságával.[19]

A választási kódexnek meg kell határozni, hogyan juthatnak az örmény parlamentben képviselethez a nemzeti kisebbségek képviselői. Annak a megállapítása során, hogy mely nemzeti kisebbségek jogosultak a parlamenti képviseletre, a legutóbbi népszámlálási adatokból kell kiindulni. Eddig utoljára 2011-ben került sor a cenzusra, és annak eredményei alapján 2017-ben és 2018-ban is négy nemzetiség tudott – egyébként egy nagyobb örmény párt (a Lépésem Szövetség) listáján keresztül – saját mandátumot szerezni. Egyébként minden örmény párt indíthat nemzeti kisebbségi listát is – 2018 decemberében ezzel a joggal összesen négy párt, illetve szövetség élt. Mindkét választás esetében az asszír, jezid, kurd és orosz kisebbségről volt, illetve van szó. Velük együtt tehát az örmény törvényhozás 105 tagú.[20]

Az alkotmány egyik célja elérni azt, hogy a kormány mögött mindig stabil parlamenti többség álljon, ehhez a választási kódex értelmében a parlamenti helyek 54%-a szükséges. Amennyiben a győztesek ugyan megszerezték a többséget, de nem érik el a mandátumok 54%-át, akkor a választási rendszer kiegészíti a mandátumaik számát. Amennyiben viszont ilyen többséget a választások és az azt követő koalíciókötési próbálkozások során nem sikerült elérni, akkor meg kell tartani a választások második fordulóját, amely során más választási szövetségeket lehet kötni. A rendszer abban az esetben, ha az ellenzék mandátumainak száma nem éri el az összes mandátum egyharmadát, az ő mandátumaikat is úgy kompenzálja, hogy az ellenzéknek legalább ilyen ereje legyen a parlamentben.[21]

[19] Az örmény szabályozás nem tiltja a kettős vagy többes állampolgárságot, és az alkotmány deklarálja, hogy az örmény származású személyek az örményországi letelepedésüktől kezdve jogosultak az örmény állampolgárságra. A többi örmény nemzetiségű személy pedig könnyített eljárásban szerezheti meg az örmény állampolgárságot. Az alkotmány ugyanakkor kimondja, hogy az állambiztonsági okokból, továbbá a társadalmi érdekek védelme érdekében, illetve a bűncselekmények megelőzése vagy felderítése érdekében korlátozhatók ezek a jogok.

[20] https://www.osce.org/odihr/elections/armenia/413555?download=true

[21] https://www.osce.org/odihr/elections/armenia/413555?download=true

Örményországban érvényesül a szabad mandátum elve és a modern polgári parlamentarizmusra jellemző legtöbb jellemző vonás. A parlament akkor határozatképes, amikor jelen van a képviselők fele, ilyenkor szótöbbséggel kell dönteni. A Nemzetgyűlés házszabályát, a választási kódexet, a bírósági kódexet, az alkotmánybírósági és népszavazási törvényeket, továbbá a párttörvényt és az ombudsmani törvényt viszont az összes képviselő háromötödös többségével kell elfogadni. Ezek a jogszabályok alkotmányos törvényeknek minősülnek. A törvénykezdeményezés lehetőségével Örményországban csak a képviselők, azok frakciói és a kormány rendelkezik. Az államfő tehát elvesztette ezt a jogot. A törvénykezdeményező népi kezdeményezéssel legalább 50 000 állampolgár élhet.

4. AZ ÁLLAMFŐ

Az örmény politikában a korábban központi szerepet játszó államfő poszt 2015 óta inkább csak szimbolikus pozícióvá vált. Az elnök felügyeli az alkotmány betartását. A megbízatási ideje 7 év, de nem választható újra. Csak olyan személy jelöltetheti magát erre a posztra, aki legalább 40 éves, tud örményül, az elmúlt 6 évben csak Örményország állampolgára volt, és ezen időszak alatt ott rendelkezett állandó lakóhellyel.

Az államfőt az egykamarás Nemzetgyűlés választja meg. A jelölés joga legalább a parlamenti képviselők egynegyedét illeti meg. Az első fordulóban az a jelölt tekinthető megválasztottnak, akire az összes képviselők legalább háromnegyedes többsége szavazott. Ilyenkor második fordulót kell tartani, amelyben az első kör összes jelöltje vehet részt. Ilyenkor a megválasztáshoz már csak az összes képviselő háromötödös többsége szükséges. A sikertelenség esetében harmadik fordulót kell tartani, amelyben már csak az előző körben két legsikeresebb jelölt vehet részt jelöltként, és akkor közülük az lesz a győztes, aki megszerzi az összes képviselő szavazatainak abszolút többségét. Ha így sem sikerül államfőt választani, akkor a parlamentben új választást kell tartani. Az új elnök alapesetben az előző államfő mandátumának lejárta napján lép hivatalba.

Az államfő feladata és hatásköre aláírni és kihirdetni a törvényhozás által elfogadott törvényeket. 21 napon belül azonban az Alkotmánybírósághoz is fordulhat az alkotmányossági kérdéseivel. Amennyiben viszont az Alkotmánybíróság kimondja, hogy az elfogadott törvény nem alkotmányellenes, akkor azt 5 napon belül az államfőnek is alá kell írni és kihirdetni, ez alkotmányos kötelessége. Ha megtagadja, akkor az ötnapos határidőn belül a kormányfő írja alá és hirdeti ki az elfogadott jogszabályt.

5. A KORMÁNY SZERVEZETE ÉS MŰKÖDÉSE

A jelenlegi örmény alkotmányos rendszerben a kormány és különösen a kormányfő közjogi pozíciója igen erős. Kormány lett a végrehajtó hatalom legfelsőbb szerve, amely kidolgozza és megvalósítja az állam bel- és külpolitikáját, illetve ellátja az állami szervek általános irányítását. A hatáskörébe minden olyan végrehajtó jellegű kérdés tartozik, amelyet az alkotmány vagy törvények nem utaltak más állami irányítási szerv vagy a helyi önkormányzat hatáskörébe. Ez azt jelenti, hogy a végrehajtás területén a kormány rendelkezik általános kompetenciával. A kormány az elnökéből, a kormányfőhelyettesekből és a miniszterekből áll. A kormányfőhelyettesek száma nem lehet háromnál magasabb. A miniszterek maximális megengedett létszáma 18. A kormány szerkezetéről és tevékenységéről szóló törvény[22] 12 minisztériumot sorol fel (ezek közül egy kifejezetten a diaszpóra ügyével foglalkozik). Minden kormánytagnak meg kell felelni a képviselőkkel szemben támasztott feltételeknek.

A kormányfőt az államfő nevezi ki azután, hogy az újonnan megválasztott Nemzetgyűlés elkezdett működni. Azt a személyt nevezi ki haladéktalanul, akit a parlamenti többség javasolt neki. Abban az

[22] Március 30, 2018, No. ZR-253

esetben, ha a kormányfő lemond vagy a poszt megüresedésének egyéb esetében a nemzetgyűlési frakciók hét napon belül jogosultak jelölteket állítani erre a tisztségre. A parlament megint az összes képviselő többségével választja meg az új kormányfőt. Abban az esetben, ha a jelöltállítás utáni hét napon belül nem sikerül kormányfőt választani, új kormányfőválasztást kell tartani, amelyen csak azok a személyek vehetnek részt, akiket az előző körben az összes képviselő legalább egyharmad része támogatta. Ha így sem sikerül új kormányfőt megválasztani, akkor a Nemzetgyűlés a törvény erejénél fogva feloszlik. A kormányfőválasztás egyébként név szerinti szavazással történik. Abban az esetben, ha a Nemzetgyűlésnek mégis sikerült megválasztani a kormányfőt, akkor az államfő őt haladéktalanul kinevezi.

A Nemzetgyűlés jogosult konstruktív bizalmatlansági indítványról dönteni, az összes képviselő egyharmadának indítványára, azaz az előterjesztésében javaslatot kell tenni az új kormányfő személyére. Egy ilyen javaslatról legkorábban az előterjesztésétől számított 48 órán belül és legkésőbb 72 órán belül kell szavazni a plénumban. Elfogadására akkor kerülhet sor, ha az összes képviselő több mint a fele támogatta. Legkorábban a kormányfő kinevezésétől számított egy év után lehet a kormánytól így megvonni a bizalmat. Ha a bizalmatlansági indítvány kudarcot vallott, legkorábban fél év múlva lehet ezzel újból próbálkozni.

A kormányalakításra a kormányfőnek 15 napja van, amely számítása a kinevezésével kezdődik. Ezen határidőn belül a kormányfő köteles megtenni személyi javaslatait az államfőnek. Az utóbbi három napon belül vagy kinevezi a jelölteket, vagy az Alkotmánybírósághoz fordul, amely megvizsgálja a kifogásait, és öt napon belül dönt. Amennyiben az államfő három napon belül nem tesz eleget az ilyen határozatban foglaltaknak, akkor a vizsgálat által érintett kormányfőhelyettest vagy minisztert a törvény erejénél fogva kell kinevezettnek tekinteni. Az Alkotmánybíróság ilyen jellegű „kormányalakítási" szerepköre szokatlan a parlamentáris demokráciákban, viszont jól jelzi az államfői mozgástér beszűkülését.

Ezek után a kormányfő 20 napon belül köteles Nemzetgyűlésnek benyújtani a kormányprogramot. Ezt a Nemzetgyűlésnek hét napon belül az összes képviselő abszolút többségével kell elfogadni. Amennyiben az nem sikerül, akkor a Nemzetgyűlés a jog erejénél fogva feloszlik. Amennyiben a parlament megszavazza ugyan a kormányfőt, de a programját ismételten elutasítja, akkor is a jog erejénél fogva feloszlik. A kormány a számára fontos kérdéseket, illetve törvényeket összekapcsolhatja bizalmi szavazással. A kivételt az alkotmányos törvények képezik, amelyekkel nem lehet összekapcsolni a bizalmi szavazást. A szavazási feltételek egyébként ilyenkor is hasonlóak, mint a többi bizalmi szavazáskor.

A kormányfő fontos irányítási jogosítványokkal rendelkezik. Ő a Biztonsági tanács elnöke is. A fegyveres erők is a kormány alárendeltségébe tartoznak, amely hadügyminiszteren keresztül irányítja azokat. Legmagasabb katonai beosztású tisztviselő a vezérkari főnök, akit a kormányfő javaslata alapján az államfő nevez ki. A nem háborús időszakban a vezérkari főnök alá van rendelve a hadügyminiszternek. A háború idején viszont a kormányfő a fegyveres erők főparancsnoka. Itt nem szabad elfelejteni, hogy Örményországban az azeri–örmény konfliktus és feszültségek miatt a háború nem elméleti kérdés. A Hegyi-Karabah miatti konfliktus ugyanis bármikor forró fázisba léphet.

A közigazgatási szervekről szóló törvény[23] szerint a legfelső közigazgatási szerv a minisztérium, emellett vannak a kormánynak (pl. Statisztikai Hivatal, Nukleáris Biztonsági Hivatal), a miniszterelnöknek (rendőrség, Nemzetbiztonsági Hivatal) és az egyes minisztériumoknak alárendelt szervek (Turisztikai Hivatal, Migrációs Hivatal). A törvény megkülönböztet független és autonóm közigazgatási szerveket is.

6. ALKOTMÁNYVÉDELEM ÉS IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS

Az örmény alkotmány következő bíróságokat nevesíti: Alkotmánybíróság, a legfelsőbb bíróságként funkcionáló Semmítőszék, fellebbviteli bíróságok, elsőfokú bíróságok és a közigazgatási bíróság. Rendkí-

[23] Március 30, 2018 No. ZR-260

vüli bíróságok létrehozása tilos. A dokumentumban komoly figyelem irányul a bírák jogállására. Csak olyan jogi végzettségű örmény állampolgár lehet bíró, aki nem állampolgára egy másik országnak is. A megnövekedett jogkörökkel rendelkező Alkotmánybíróságnak összesen kilenc bírája van, akiket a Nemzetgyűlés háromötödös többséggel választ meg 12 éves időszakra. A mandátumuk nem megújítható. Három bíróra az államfő, háromra a kormány, háromra pedig a bírák általános gyűlése tesz javaslatot. Az utóbbi testület csak bírákra tehet javaslatot. Az államfő és a kormány keze ebben nincs megkötve, tehát tudósokat vagy más jogászokat is jelölheti. Az elnöküket és az elnökhelyettesüket maguk az alkotmánybírák választják saját maguk közül, hatéves időtartamra.

A Semmítőszék tagjait a Nemzetgyűlés javaslatára az államfő nevezi ki. A parlament háromötödös többséggel választja meg az államfőnek javasolandó személyeket azon jelöltek közül, akiket a Bírák Általános Gyűlése terjeszt elé. Az utóbbi minden üreshelyre három jelöltet javasol. A Nemzetgyűlés választja meg a testület elnökét is, az összes képviselő abszolút többségével. Az elsőfokú bíróságok és a fellebbviteli bíróságok bíráit végül az államfő nevezi ki a Bírák Általános Gyűlése javaslatára.

A bíróságokról szóló törvény[24] szerint az alsó szinten 10 általános bíróság működik, a törvény meghatározza az ezekben foglalkoztatott bírók minimális számát (a legnagyobb, a jereváni bíróságon pl. minimum 62 bírónak kell működnie). Különbíróságként a közigazgatási bíróság és a korrupcióellenes bíróság működik, több szinten. A fellebbviteli szinten külön közigazgatási, polgári és büntetőbíróságok működnek. A legfelsőbb bírói fórum a Semmítőszék. A közigazgatási bíráskodásról szóló törvény[25] szerint a közigazgatási bíróságok szervezete háromfokú: helyi, fellebbviteli és a Semmítőszék közigazgatási tanácsa.

Örményországban a bírósági rendszer függetlenségét a Bírósági Főtanács garantálja, amely 10 tagból áll. A tagok felét a Bírák Általános

[24] Február 10, 2018, No. ZR-95
[25] December 28, 2013, No. ZR-139

Gyűlése választja, a másik felét pedig a Nemzetgyűlés. A bírák választottjai maguk is bírák. A parlament jogtudósokat és más elismert jogászokat delegálhat ebbe a testületbe – a bírák megválasztását ugyanis az alkotmány eleve kizárja. A főtanács tagjainak mandátuma öt évre szól, és nem választhatók újra. Ez a szerv javasolja az államfőnek kinevezésre és előléptetésre a bírákat, illetve itt születik a bírák áthelyezéséről szóló döntés. A saját apparátussal rendelkező szerv tehát nemcsak a bírói függetlenség elvének az érvényesítésével foglalkozik, hanem vannak bírósági igazgatási feladatai is.

A legfőbb ügyészt hatéves ciklusra szintén a Nemzetgyűlés választja a saját állandó, a témában illetékes bizottságának javaslata alapján. Ehhez is az összes képviselő háromötödös többsége szükséges. Egy személy csak kétszer egymás után lehetett legfőbb ügyész.

2004 óta létezik ombudsmani tisztség Örményországban. Az alapjogok védőjéről szóló törvény[26] szerint a tisztség független, és döntései ellen nincs jogorvoslat. Széles körű vizsgálati jogkörei vannak, beléphet bármely állami szerv hivatali helyiségébe, dokumentumokat kérhet állami és önkormányzati szervektől, valamint tanácskozási joggal jelen lehet a kormány és más állami testület ülésén. Ugyanakkor nem hatósági döntést hoz, azaz csupán javaslatot, ajánlást tehet, vagy bírósági eljárást indíthat. 2017 óta az egészségügyi, oktatási és kulturális magánszervek is vizsgálati körébe tartoznak. Az ombudsmant a parlament a 25 évet betöltött, emberi jogi eljárásokban tapasztalatot szerzett állampolgárok közül minősített (háromötödös) többséggel választja. Érdekes, hogy ebben az esetben az alkotmány nem követeli meg a jogi végzettséget, mert a szövege csupán a felsőfokú végzettségről tesz említést.

[26] Január 14, 2017 No. ZR-1

7. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS TERÜLETI ÉS HELYI SZINTJEI ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK

Örményország unitárius állam. A területi közigazgatásról szóló törvény[27] alapján az ország – az 1995 előtti 37 megyéből álló szerkezetet felváltva – 10 területi közigazgatási régióból (marz) áll, élükön a kormány politikáját végrehajtó kormányzóval.[28] A főváros, Jereván nem tartozik egyik tartomány területéhez sem, jogi státuszát külön, 2008-ban elfogadott törvény szabályozza. A főváros területe ugyan a legkisebb, de ott él a legtöbb ember (több mint egymillió, azaz az ország lakosainak egyharmada).

Az örményországi igazgatás és önkormányzatiság alapegysége a helyhatóság, illetve municípium, amelyet az alkotmány községnek (közösségnek) nevez. A község közjogi jogi személy, amelynek tulajdona is lehet. Örményországban 926 önkormányzat működik, 865 vidéki, 48 városi és 12 fővárosi kerületi. A helyi önkormányzatokról szóló törvény[29] szabályozza az önkormányzati szervek hatásköreit, tevékenységük jogi, gazdasági és pénzügyi alapjait, kötelező feladataikat, valamint az önkormányzatok és az állam kapcsolatát. Az egyszintű, csupán a helyi szintet ismerő örmény önkormányzati rendszer jellemzője az – öt évre választott – képviselő-testület (öregek tanácsa) mellett végrehajtó szerepet betöltő, szintén közvetlenül választott, erős státuszú polgármester. Az 5-15 tag közötti képviselő-testület legalább kéthavonta ülésezik, legfontosabb feladata rendeletek elfogadása, a költségvetés jóváhagyása és végrehajtásának ellenőrzése. Tagjai tiszteletdíjat nem kapnak. A (főállású) polgármesternek szakmával vagy diplomával rendelkező, 25 évnél idősebb helyi lakosnak kell lennie, akit legfeljebb két egymást követő ciklusra lehet megválasztani. Ő hívja össze és elnököli a képviselő-testületi üléseket.

[27] December 9, 2019 No. ZR-252

[28] A tartományok: Aragatsotn. Ararat, Armavir, Gegharquniq, Lory, Kotayq, Shirak, Syuniq, Vayots Dzor, Tavush.

[29] Június 5, 2002 No. ZR-337

A települési önkormányzatok saját eredeti és az államtól delegált feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek. Az alkotmány ismeri a helyi népszavazás intézményét is. A saját eredeti feladat- és hatáskörök ellátását a kormány által felhatalmazott szerv csak törvényességi szempontból vizsgálhatja, a delegált jogköröket viszont törvényességi és szakmai szempontból is. A települések létrehozhatnak településközi egyesüléseket is. Társadalmi érdekből a kormány javaslatára törvénnyel is létre lehet hozni ezeket – ebben a tekintetben tehát nem érvényesül mindig a helyi önkormányzó közösségek akarata. A települések csak a törvénynek megfelelően egyesülhetnek vagy válhatnak szét. A megfelelő törvény elfogadásakor a Nemzetgyűlés köteles meghallgatni az érintett települések véleményét.

Tartományi szinten Örményországban nem léteznek választott önkormányzati szervek. A kormányzókat a 2015 előtti szabályozás értelmében a kormány nevezte ki, de az államfőnek is alá kellett írni a kinevezésüket.[30] Az új alkotmányos szöveg ezt a kérdést a kormánnyal foglalkozó fejezetben, annak végén szabályozza. Itt azt mondja ki, hogy a kormány saját területi politikáját a kormányzók (marzpet) által érvényesíti, akiket a kormány nevezi ki és váltja le. A kormányzók koordinálják a területükön működő államigazgatási szervek munkáját, azon esetek kivételével, amelyeket a törvény kiveszi ebből. A jereváni területi igazgatás sajátosságait egy külön törvény rendezi.

8. A KÖZIGAZGATÁSI SZEMÉLYÜGY ÉS ELJÁRÁS

A közszolgálatról szóló törvény[31] szabályozza a közszolgálat szervezetét, a besorolásokat, az állások betöltésének módját, a tisztviselők jogi státuszát, elmozdításukat, a teljesítményértékelést. A törvény hatálya a törvényhozásnál, végrehajtó hatalomnál, bíróságnál, az elnöki hivatalban, az ügyészségen, az autonóm államigazgatási szerveknél, az

[30] Uo. 64. o.

[31] Március 29, 2018 No. ZR-205

ombudsmannál, a kormány, a miniszterelnök, valamint a miniszterek alá rendelt szerveknél dolgozó tisztviselőkre terjed ki. Az illetményekről külön törvény rendelkezik.

A törvény különös rendelkezéseket tartalmaz a közszféráról szóló törvényhez[32] képest, amelyben a közszférában dolgozók alapelveit, jogait és kötelességeit, fegyelmi jogát és társadalombiztosítási helyzetét szabályozta a jogalkotó.

A 2004-ben elfogadott, 113 szakaszból álló közigazgatási eljárási törvény az alapelveket, a közigazgatási aktus formáját, hatályát, a közigazgatási szerv és az ügyfél jogviszonyát, a jogorvoslatokat, a határozat végrehajtását, a költségeket és kártérítést szabályozza. 2000-től kezdve történtek kísérletek az elektronikus közigazgatás bevezetésére. Az e-kormányzati portálon[33] ma már számos szolgáltatás elérhető.

[32] Március 29, 2018 No. ZR-206
[33] e-gov.am

TÖRÖKORSZÁG

Hivatalos neve (magyarul)	Török Köztársaság
Hivatalos neve (helyi nyelven és írással)	Türkiye Cumhuriyeti
Terület (km²)	783 562
Főváros	Ankara
Lakosságszám	84 610 891
Hivatalos nyelv	török
Pénznem	török líra (TRY) [váltópénze a kuruş]
Egy főre eső GDP (USD) [nominális]	9042,5 (constant 2010 US$: 14 999)

1. KÖZJOGTÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK

Az Oszmán Birodalomban a rendi tagozódás hiánya és az erős szultáni hatalom miatt a parlamentarizmusnak, hatalommegosztásnak a 19. század előtt nem voltak hagyományai.[1] Az igazságszolgáltatás az iszlám jogon alapult, egészen a 19. század második felének reformjaiig, a kétszintű bírósági rendszer létrehozásáig. Ekkor francia mintára több, ma is meglévő jogintézményt is bevezettek (Államtanács, Semmítőszék), valamint 1869 és 1876 között került sor az iszlám szokásjog kodifikációjára is, a közel 2000 cikkből álló Törvényszéki Ítéletek Gyűjteményének (Mecelle-i Ahkam-i Adlye) elkészítésével.[2]

A korai kísérleteket – a szultán jogait a nemesekkel szemben korlátozó, de semmilyen jogi garanciát nem tartalmazó 1808-as, 1839-es és 1856-os egyoldalú szultáni deklarációkat, azaz Fermánokat – követő első modern török alkotmányt (Kanun-i Esasi) 1876-ban adta ki II. Abdul-Hamid szultán, aki az 1831-es belga alkotmányból is merített, de a reformot kezdettől csak időlegesnek és külsőlegesnek szánta. A kormány a dokumentum szerint csak a szultánnak tartozott felelősséggel. A parlament két kamarából állt, melyeket a szultán hívott össze: a 115 tagú, választott Képviselői Kamara (Meclis-i Mebusan) és a 36 fős Szenátus (Meclis-i Ayan), amelynek tagjait a szultán nevezte ki. A szultán és a kormány volt a kizárólagos törvénykezdeményező, és a törvények elfogadásához a szultán egyetértése is kellett. Ez a parlament nem volt igazán sikeres: csupán két évig működött, 18 határozatot hozott, amelyek közül csak egy lépett hatályba. 1878-ban a szultán feloszlatta a testületet, visszavonta az alkotmányt, és csak az 1908-as forradalom után léptette hatályba újra, ekkor alakult újra a parlament is, korlátozott választójog alapján, és egészen 1920-ig működött. E 12 év alatt az alkotmányt többször módosították, fokozatosan biztosítva a kormány parlament előtti felelősségét és az alapvető jogokat (sajtó-, egyesülési és gyülekezési szabadság).

[1] Szente Zoltán: *A parlamentek története*, Országház Könyvkiadó, Budapest, 2018, 568. o.

[2] Prieger Adrienn: *Úton Európa felé*, HVG-Orac, Budapest, 2019, 53. o.

1920-ban a török függetlenségi háborút sikeresen vezető Kemal Atatürk kezdeményezésére összeült a Nagy Nemzetgyűlés (Türkiye Büyük Millet Meclisi), amely új alkotmányt fogadott el (1921). Ez az alaptörvény egészen a háború 1923-as lezárásáig, a köztársaság kikiáltásáig hatályban volt. Ezt követően az új török köztársaság új fővárosában, Ankarában 1924-ben született új, tartósabb alkotmány, amely 1961-ig volt hatályban, és amely megteremtette a szekuláris államot, eltörölte a kalifátust és a saríabíróságokat. Az elnököt ekkor még a parlament választotta meg. Az atatürki reformok egyik legfontosabbja a szekularizáció volt, amely a korábban az állam és társadalom minden szféráját átható iszlám alapok helyett kiteljesítette a szabad vallásgyakorlást. Ez magában foglalta a vallásukat nem gyakorlók vagy nem vallásosak, valamint a vallási kisebbségek szabadságát, a muszlim vallási közösségek (dzsemaat) és a szúfi testvéri közösségek (tarikat) elkülönítését az államgépezettől, a világi törvénykezés kizárólagosságát és az állami közoktatás vallássemlegességét (ami nem zárja ki a hitoktatást és a vallásokkal kapcsolatos tényanyag oktatását).[3]

Az előző évi katonai puccsot követően elfogadott 1961-es, újabb alkotmány létrehozta az alkotmánybíróságot, szociális jogokat vezetett be, és kétkamarássá tette a parlamentet. 1982-ben, ismét katonai puccsot (1980) követően ismét új alkotmány született, amely jelentős módosításokkal (2001, 2010, 2017) ugyan, de máig hatályban van. Az alkotmány elfogadásakor számos újítást vezetett be, például visszaállította az egykamarás parlamentet, és megteremtette a közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálatát. Említést érdemel, hogy a katonaság befolyásos szerepe a török társadalomban, bár csökkenő tendenciát mutat, de továbbra is jelentős. A hadsereg hagyományosan nagy népszerűségnek örvend, mivel fontos szerepe van a rend fenntartásában – akár a politikai életbe való beavatkozás által. Mindazonáltal a katonai puccsok társadalmi megítélése negatív.

[3] Yilmaz Mehmet: *A török politikai rendszer átalakulása 2002 és 2018 között*, doktori értekezés, BCE, 2019.

2. AZ ALKOTMÁNY ÁLLAMFILOZÓFIÁJA, A KORMÁNYZÁSSAL ÉS A KÖZIGAZGATÁSSAL KAPCSOLATOS ALKOTMÁNYOS ALAPELVEK

A török alkotmány ünnepélyes preambuluma a török nemzet értékeit, a nép akaratának elsődlegességét, a hatalommegosztást és a demokráciát hangsúlyozza, megemlítve a „béke otthon, béke a világban" atatürki elvét. Az első három cikk szerint Törökország szekuláris, szociális, demokratikus köztársaság, amely a népszuverenitáson és jogállamon alapul, területe egységes és oszthatatlan. Itt találjuk a nemzeti jelképek (zászló, himnusz, főváros) meghatározását is. E rendelkezések a 4. cikk örökkévalósági klauzulája szerint módosíthatatlanok.

E bevezető részt követi az alapvető jogokról szóló második rész, amely az alapvető jogok európai mércével mérve megfelelően részletes és alapos katalógusát tartalmazza. Az alkotmány az alapjogok korlátozását törvényi formához és a releváns alkotmányi szakaszokban megengedett okokhoz köti, és kimondja, hogy e korlátozások nem lehetnek ellentétesek az alkotmány szellemével, a társadalom demokratikus rendjével és az arányosság elvével. A következő cikk az alapvető jogokkal való visszaélést tiltja: azok gyakorlása nem irányulhat a török állam integritása, valamint a szekuláris és demokratikus rend ellen.

A társadalmi-gazdasági jogokról szóló harmadik részben a családok és gyermekek védelméről, majd az oktatásról, tengerpartokról, termőföldről, munkáról, egészségügyről, lakhatásról, ifjúságról, társadalombiztosításról, kultúráról szóló rendelkezéseket, valamint a politikai jogokat (választójog, pártjok, közhivatal viselésre) találjuk. A gazdasági-pénzügyi alkotmányról szóló rendelkezések a szöveg végén találhatóak. A török alkotmány módosítása vagy parlamenti úton, minősített (⅗-ös) többséggel, majd referendummal lehetséges, ennek kezdeményezője a parlamenti képviselők legalább egyharmadát magában foglaló csoport lehet.

Az alaptörvény államszervezeti részéből kitűnik, hogy a 2017-es alkotmányreform erőteljesen a prezidenciális kormányforma felé tolta el a korábbi török parlamentáris modellt: a miniszterelnöki tisztség elvörlésével a köztársasági elnök a végrehajtó hatalom tényleges feje lett. Az Európai Unió szerint az elnök felé erőteljes hatalomkoncentráció játszódott le, a hatalommegosztás ténylegesen nem érvényesül.[4]

3. A PARLAMENT

A Nagy Török Nemzetgyűlés (Türkiye Büyük Millet Meclisi), azaz az ország egykamarás parlamentje öt évre választott, 600 tagból és 16 állandó bizottságból álló testület. A török választási rendszer arányos, a D'Hondt eljárást követi. Az ország területe 87 választókerületből áll, általában egy tartomány egy választókerületet alkot, de Isztambul és Ankara három-három, Izmír é Bursa ké-két választókerületre van osztva. 1982 óta a pártok bekerülési küszöbe 10%, emiatt például a 2002-es választáson csupán két párt, 2007-ben három került be. Ezt a rendelkezést éles kritika éri, ám az Emberi Jogok Európai Bírósága visszautasította az ezt támadó kérelmet. Az aktív és passzív választójog korhatára 18 év, de az alkotmány meghatároz ezenfelüli választhatósági feltételeket: csak legalább alapfokú tanulmányokat végzett, katonai szolgálatban nem álló, büntetlen előéletű állampolgárok lehetnek. A választások lebonyolításáért a hét rendes és négy póttagból Legfelsőbb Választási Bizottság felel. A pártrendszer erősen centralizált: bár kísérlet történt a többpártrendszer bevezetésére és megszilárdítására, ám végül Atatürk pártja, az 1924-ben Néppárt néven induló, ma Köztársasági Néppárt néven ismert formáció maradt az egyedüli markáns politikai erő.

A parlament legfontosabb feladata a jogalkotás és a költségvetés elfogadása, emellett dönt a hivatalos pénznem kiadásáról, háború és béke ügyében, nemzetközi szerződések ratifikációjáról, valamint tagjainak háromötödös, minősített többségével dönt amnesztia és kegyelem kérdésében.

[4] EU Progress Report Turkey 2020

Törvényjavaslatot csak képviselők nyújthatnak be, a kormány nem. A törvényalkotás nem hatékony: 2019-ben az összesen több mint 2300 képviselői törvényjavaslat közül csupán 37 törvényt fogadott el a parlament.[5] A részletes törvényalkotási eljárás szabályait a házszabály tartalmazza. Az elfogadott törvényt a köztársasági elnök hirdeti ki 15 napon belül. Az elnök visszaküldheti részben vagy egészben az elfogadott törvényeket a parlamentnek, amely csak abszolút többséggel írhatja felül az elnöki vétót. A civil részvétel a törvényalkotásban igen korlátozott, a parlamenti bizottságok alig folytatnak konzultációkat, meghallgatásokat.

A parlamenti ellenőrzés eszközei a török parlamentben: egy konkrét ügy feltárására irányuló parlamenti vizsgálat, általános vita és írásbeli kérdés. Utóbbit csak az alelnökök vagy miniszterek valamelyikéhez lehet intézni (az elnökhöz nem), és 15 napon belül kell megválaszolni. Szóbeli kérdést a képviselők nem tehetnek fel. A parlamenti ellenőrzési eszközök a gyakorlatban gyengék, a parlamenti vizsgálatok sokszor nem hoznak eredményt. A parlament által a kormány ellen benyújtható bizalmatlansági indítvány lehetősége a 2017-es alkotmánymódosítás során megszűnt.

A parlament minden év október első napján kezdi meg munkáját, és évente legfeljebb három hónapnyi szünetet tarthat. A képviselőcsoportok minimális létszáma 20, arányos képviseletük a napirendet kialakító, koordinatív szerepű házbizottságban valósul meg. A házelnök nem vesz részt a szavazásban, emellett az alkotmány előírja, hogy sem a parlamentben, sem azon kívül nem politizálhat pártja irányelvei mentén. A parlament már tagjai egyharmadának jelenlétében határozatképes, döntéseit a jelenlévők többségével hozza, de a döntéshozó többségnek legalább a képviselők egynegyedével megegyező számúnak kell lennie.

[5] EU Turkey Report 2020, 11. o.

4. AZ ÁLLAMFŐ

A köztársasági elnök (Cumhurbaşkanı) mára a végrehajtó hatalom egyedüli feje, mivel a 2017-es alkotmánymódosítás során megszűnt a miniszterelnöki tisztség, az ország kormányformája parlamentáristól az elnöki felé mozdult el, eddig nem látott (formális és informális) hatalomkoncentrációt hozva létre az elnök kezében. Az elnök a közjogi rendszer fajsúlyos szereplője: ő nevezi ki az alelnököket és a minisztereket, állami vezetőket, a legtöbb állami hivatal vezetőjét, ő hirdeti ki a törvényeket, ő alakítja a külpolitikát, ő dönt a fegyveres erők alkalmazásáról, és kegyelmi jogköre van. Bizonyos esetekben, új választások kiírása mellett, feloszlathatja a parlamentet.

Az elnök jogalkotó is: a végrehajtó hatalom feladatkörébe tartozó, törvényben nem szabályozott tárgykörben rendeletet adhat ki, amely nem érintheti az alkotmányban meghatározott alapjogokat.[6] Emellett elnöki rendelet szolgálhat törvények végrehajtására is. A 2017-es alkotmányreform óta elnöki rendeletek szabályoznak számos, korábban törvényi útra tartozó tárgykört. Kivételes esetekben pedig az elnök törvényerejű rendeletet adhat ki, parlamenti felhatalmazás alapján. Hatáskörében eljárva negatív jogalkotó is: vétójoga van a parlament által elfogadott törvényekre vonatkozóan, ám, mint láttuk, a parlament elfogadhatja újra a kifogásolt törvényt módosítás nélkül.

A közvetlen elnökválasztásokat ötévente, a parlamenti választással egy időben tartják, kétfordulós rendszerben. Jelölt lehet minden választójoggal és felsőfokú végzettséggel rendelkező, 40 évet betöltött török állampolgár, a jelölés legalább 100 000 állampolgár vagy a parlamenti pártok joga. A két legerősebb jelölt kerül a második fordulóba, amelyet az első után két héttel tartanak. Egy személy legfeljebb két elnöki ciklust tölthet be, ugyanakkor az alkotmány lehetővé teszi, hogy a parlament – háromötödös többséggel – előrehozott választásokat írjon ki az elnökválasztással egy időben, ekkor a második ciklusát töltő elnök ismét indulhat. Az elnök maga is dönthet az elnökválasz-

[6] Török alkotmány 104. cikk

tás „megújításáról", azaz új elnöki ciklus indításáról, ekkor egyidejűleg parlamenti választásokat is kell tartani.[7]

Az elnöknek nincs politikai felelőssége, és csak korlátozott büntetőjogi felelőssége van: a parlament abszolút többségének indítványára a képviselők háromötöde vizsgálat indítását határozhatja el. A vizsgálatot egy frakciók által javasolt 45 fős keretből sorsolt 15 fős parlamenti képviselőkből álló bizottság végzi el, amelynek jelentését a plénum megvitatja, és dönt az alkotmánybíróság által lefolytatandó per indításáról. A perben elítélt elnök megbízatása megszűnik. Az elnök hivatalának alárendelten működik az Állami Felügyelő Bizottság (Devlet Denetleme Kurulu), amely – az igazságszolgáltatást kivéve – az állami, közigazgatási szervek, vállalatok feletti törvényességi és eredményességi felügyeletet gyakorol. Elnökét és tagjait az elnök nevezi ki.

5. ALKOTMÁNYVÉDELEM ÉS IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS

A török igazságszolgáltatás alapelveit, függetlenségét és nyilvánosságát, a határozatok indokolási kötelezettségét az alkotmány szavatolja. A 2017-es alkotmányreform előtti, igen egyedi török igazságszolgáltatási rendszer négy részre tagolódott: civil rendesbíróságokra, civil közigazgatási bíróságokra, katonai bíróságokra és katonai közigazgatási bíróságokra. Mindegyik ágazatnak megvolt a saját ügyészi szervezete és legfőbb ügyésze.[8] 2017-ben azonban – részben az Európai Unió kritikája miatt – megszűnt a katonai bíróságok rendszere, ezzel jelentősen egyszerűsödött a rendszer.

A civil rendesbírósági szervezet 2016 óta háromszintű és kétfokozatú, mivel akkor vezették be a területi fellebbviteli bíróságokat, 15 ilyen bírói fórum jött létre. Az elsőfokú bírósági határozatok ellen mind ténybeli, mind jogi minősítésre vonatkozó fellebbezésnek van

[7] Török alkotmány 116. cikk
[8] Prieger: cit. op. 140. o.

helye, a területi fellebbviteli bíróságok ítéletei ellen azonban kizárólag a jogkérdésre kiterjedő másodfellebbezés lehetséges.

Török sajátosság, hogy az elsőfokú bíróságok mellett szintén számos különbíróság létezik, a polgári ágazatban 8, a büntető ágazatban 4. Ezek közül négy polgári különbíróságot (tengerészeti, családjogi, fogyasztóvédelmi, szerzői és iparjogvédelmi) az EU-csatlakozási folyamat keretében állítottak fel (a másik négy polgári különbíróság: kereskedelmi, telekkönyvi, munkaügyi, végrehajtási bíróság. A büntető ágazat különbíróságai: fiatalkorúak bírósága, fiatalkorúak büntető törvényszéke, szerzői és iparjogvédelmi büntetőbíróság, végrehajtási büntetőbíróság.

A bíróságok hatáskörét törvény, illetékességi területét a Bírák és Ügyészek Tanácsa (lásd később) határozza meg, de ha nincs egy adott városban valamely különbíróság, akkor az ilyen útra tartozó ügyet az általános hatáskörű bíróság bírálja el. A büntető igazságszolgáltatás terén elsőfokú büntetőbíróságok, valamint a kisebb súlyú ügyek elbírálására büntető békebíróságok, a jelentősebb bűncselekmények elbírálására három hivatásos bíróból álló tanácsban ítélkező büntető törvényszékek működnek (ettől eltekintve főszabályként az elsőfokú bíróságon egyesbíró jár el). A polgári területen elsőfokú polgári bíróságok és polgári békebíróságok működnek (utóbbiak kisebb pertárgyértékű ügyeket bírálnak el).

A rendes bírósági szervezet élén a 23 polgári és 20 büntetőtanácsból, valamint polgári és büntetőkollégiumból álló Semmítőszék (Yargitay) áll, amely részben a legfelsőbb bírói fórum a maga ágazatában (ugyanakkor első- és másodfokú hatásköre is van, peres ügyekben is), részben jogegységi feladatai vannak. Utóbbi keretében az egymásnak ellentmondó jogerős ítéletekről születik döntés, amely az alsóbb fokú bíróságokra kötelező. A Semmítőszék tagjait a Bírák és Ügyészek Tanácsa választja, titkos szavazással. Legfőbb szerve a Teljes Ülés, amely megválasztja az első elnököt, az elnökhelyetteseket, a legfőbb ügyészt és helyettesét, valamint a Hatásköri Bíróság 5 tagját.

Az alkotmány alapján minden közigazgatási aktussal szemben bírósági felülvizsgálatnak van helye, de csupán a jogi minősítés tárgyában. A közigazgatási bíráskodás külön szervezetben valósul meg, élén a 15

tanácsból és három kollégiumból álló, nagy múltú (alapítva 1868-ban) Államtanáccsal (Danistay), amelynek elsőfokú (például a Minisztertanács határozatainak felülvizsgálata), de jogegységi hatásköre is van. Az Államtanácson belül külön Legfőbb Ügyészség működik, a legfőbb ügyészt, csakúgy, mint az Államtanács elnökét a testület Teljes Ülése választja saját tagjai közül, 4 évre.

A közigazgatási ügyekben a közigazgatási szervek vannak alperesi pozícióban. Az ilyen ügyek három kategóriába oszthatók: a közigazgatási eljárás törlésére irányuló kérelem, a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti kérelem, és a közszolgáltatás teljesítésére vonatkozó szerződésből eredő jogviták. A kis pertárgyértékű (5000 líra) ügyekben hozott döntések kivételével az elsőfokú ítéletek ellen fellebbezést lehet benyújtani a nyolc közigazgatási fellebbviteli bíróság valamelyikéhez. Ennek döntése ellen meghatározott ügycsoportban az Államtanácshoz lehet fordulni felülvizsgálati kérelemmel. Az általános hatáskörű közigazgatási bíróságok mellett egyetlen közigazgatási különbíróság is létezik, az adóügyi.

Létezik egy további legfelsőbb szintű bírság is: a Hatásköri Bíróság (Uyusmazlik Mahkemesi), amely a másik két legfőbb bírói fórummal egy szinten áll, és feladata a bíróságok közötti hatásköri viták jogerős eldöntése, ide nem értve az Alkotmánybíróságot.

A bírákat – és ügyészeket – a 2802. számú törvény alapján a Bírák és Ügyészek Tanácsa nevezi ki, az Igazságügyi Minisztérium és a Török Igazságügyi Akadémia által felvett, az előírt időt kitöltő bírójelöltek közül. A bírák – elvileg – függetlenek, és 65 éves korukban történő nyugdíjazásukig elmozdíthatatlanok. A gyakorlatban a bírói függetlenséget számos kritika éri, többek között a Velencei Bizottság és az EU részéről: gyakoriak az elbocsátások, ami bírói öncenzúrához vezet, valamint nincs biztosítva a bíróságokon és ügyészségeken a szakértelmen alapuló, objektív kiválasztási és előmeneteli rendszer, széles körű a gyorsított és nem nyilvános pályázatok alkalmazása a bírói és ügyészi álláshelyek betöltésénél, valamint gyakoriak az áthelyezések.[9] Lényeges szervezeti vonás, hogy Törökországban a törvényi

[9] EU Turkey Report 2020, 22. o.

szabályozás szerint a „bírói" hivatásrend körébe tartoznak a bírókon kívül az ügyészek (savci), valamint az igazságügyi igazgatás keretében dolgozó közép- és felsőosztályú hivatalnokok. Így az ügyészség szervezete is a bíróság szerveként működik (minden bíróság mellett), melynek fő feladata a vád képviselete. Legfőbb ügyészi pozíció nincs, a felsőbíróságokon (Semmítőszék, Államtanács) működik főügyész.

A bíróságok igazgatását személyzeti, költségvetési és fegyelmi szempontból a 13 tagú Bírák és Ügyészek Tanácsa (Hakimler ve Savcilar Kurulu) felügyeli, amelynek tagja az igazságügyi miniszter (aki egyben a testület elnöke is), valamint az igazságügyi államtitkár is. Emellett 4 tagot a köztársasági elnök jelöl ki, 7 tagot pedig a parlament választ. (A tagok mandátuma 4 év, de újraválaszthatóak.) A másik két hatalmi ágnak tehát a testületen keresztül jelentős befolyása van az igazságszolgáltatásra. A bírák és bírójelöltek képzését a Török Igazságügyi Akadémia (Türkiye Adalet Akademisi) végzi, amely szintén nem független szerv, szervezetileg a kormányhoz kötődik.

Az Alkotmánybíróság (Anayasa Mahkemesi) fő feladata a törvények, elnöki rendeletek, valamint a parlamenti házszabály alkotmányossági vizsgálata, tartalmi és formai szempontból egyaránt. Az alkotmány módosításait csak fogalmi szempontból vizsgálhatja. Emellett a testület büntetőjogilag felelősségre vonja a közjogi tisztségviselőket (köztársasági elnök, házelnök, kormánytagok, legfelsőbb bíróságok elnökei stb.). Mindezeken felül 2010 óta az állampolgárok is fordulhatnak a testülethez alkotmányjogi panasszal, alkotmányban vagy EJEE-ben biztosított alapvető jogaik sérelme esetén, ha a többi jogorvoslati lehetőséget kimerítették. A határidő az utolsó jogorvoslati döntéstől számított 30 nap.

A testület eljárását kezdeményezheti a köztársasági elnök, a parlamenti képviselők vagy bármely bíró, aki előtt a jogvitában részes felek ezt felvetették. Az Alkotmánybíróság előzetes és utólagos normakontrollt (a kihirdetéstől számított két hónapon belül) egyaránt végezhet, az alkotmányellenes jogszabályokat megsemmisítheti elnöki indítványra vagy a képviselők egyötödének kérésére, ám csak a támadott jogszabály kihirdetésétől számított 60 napon belül. Az eljárás az EJEB szerint hatékony jogorvoslatnak minősül, előzetes igénybevé-

tele feltétele a strasbourgi testülethez való fordulásnak. Az elmúlt 10 évben az ilyen beadványok száma igen megnőtt, évente megközelíti a 20 ezret.[10]

Az Alkotmánybíróságnak 17 tagja van. Hármat a parlament választ minősített többséggel: két tagot a Számvevőszék elnökei és tagjai közül, egy tagot pedig az ügyvédi kamarák által megnevezett ügyvédek közül. A köztársasági elnök nevez ki három tagot a Semmítőszékről, két tagot az Államtanácsból, három tagot az akadémikusok közül, és négy tagot a magas rangú tisztviselők, ügyvédek vagy alkotmánybíróságra beosztott bírók közül. Az alkotmánybíróság két kamarában és teljes ülésen működik, abszolút többséggel dönt. A testület egyes ügyeket bizottságban tárgyal, és csak kivételes esetben tart tárgyalást. Az alkotmánybírók megbízatásának ideje 12 év, újraválasztásuk nem lehetséges. Az alkotmánybíróság létrehozásáról és ügyrendjéről szóló 2011-ben elfogadott törvény[11] szerint a testület tagjai közül maga választja meg elnökét.

Az ombudsmani hivatal (Kamu Denetçiliği Kurumu) 2012-ben jött létre, egy főombudsmanból és öt ombudsmanból áll. A hivatal célja a közigazgatás és közszolgáltatások terén hatékony panaszmechanizmus működtetése, ugyanakkor hatósági és eljárás-indítási jogosítványai nincsenek. Vizsgálatai végén jelentéseket készít.

6. A KÖZIGAZGATÁS INTÉZMÉNYRENDSZERE

Az alkotmány szerint a közigazgatás a centralizáció és decentralizáció elvein alapul.[12] A decentralizáció az önkormányzatiságban, a centralizáció a központi államigazgatásban jelenik meg. A közigazgatás csúcsán az elnök áll, aki egyben a kormány feje. A közigazgatási

[10] Korkusuz, Refik: *Introduction to Turkish Law*, Seckin, Ankara, 2016, 63. o.

[11] Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu Ve Yargilama Usulleri Hakkinda Kanun, 6216, 30/03/2011

[12] Török alkotmány 123. cikk

struktúra élén a minisztériumok (jelenleg 16, a minisztériumok feladat- és hatáskörét törvény határozza meg) és közintézmények állnak, amelyek jogalkotó hatáskörrel is rendelkeznek: végrehajtási jogszabályokat adhatnak ki, törvény felhatalmazása alapján. A minisztériumok alá országos hatáskörű hivatalok, főigazgatóságok vannak rendelve (pl. erdészeti főigazgatóság, autópályaügyi főigazgatóság, meteorológiai főigazgatóság). A szakpolitikai koordináció a kormányzati szervek között igen erős, ám a közigazgatásban a korrupció szintje általánosan magas.

Az egyes piaci ágazatok állami felügyeletére ügynökségeket hoztak létre (energiapiac-szabályozás, pénzügyi szervezetek felügyelete, versenyhatóság). A központi államigazgatási szervek területi dekoncentrált szervekkel is rendelkeznek, többnyire a tartományok szintjén. Említést érdemel továbbá a felsőoktatási intézmények autonómiája, amelyet az alkotmány is elismer, és a közigazgatási rendszer részének tekint.

7. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS TERÜLETI ÉS HELYI SZINTJEI ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK

Törökország unitárius állam, az alkotmány szerint a nemzetállami szuverenitás oszthatatlan. A centralizált területi államigazgatás évszázados oszmán gyökerei is érzékelhetőek, az önkormányzatiság szerepe még mindig csekély. Az ország 81 tartományra (il) tagolódik, ezek összesen 957 körzetből (ilce) állnak, amelyek körzetrészekből (bucak) állnak. A tartomány többnyire a székváros nevét viseli. A tartományi székváros körzete élén a helyettes kormányzó, a többi élén alkormányzó (kaymakam) áll. A tartomány élén a kormány által kinevezett kormányzó (vali) áll, a tartománynak emellett van választott képviselő-testülete (Il Genel Meclisi) és végrehajtó bizottsága (Il Encümeni). Törökországban 30 nagyvárosi önkormányzat is (büyüksehir belediyeler) működik, a 750 000 főt meghaladó településeken.

A településeknek testülete, végrehajtó bizottsága és polgármestere van, az elsőt és az utóbbit választják a helyi lakosok, a végrehajtó

bizottságot a képviselő-testület választja tagjai közül. Önkormányzati választásokat ötévente tartanak. A körzetek székhelytelepülésének és az 5000 lakos feletti településeknek van választott önkormányzata, azonban a körzet más, kisebb egységeinek, azaz vidéken a falvaknak (köy), a városban a külső kerület (mahalle) élén egyetlen választott elöljáró (mukhtar) áll. Abban az 51 tartományban, ahol nagyvárosi önkormányzat nem működik, csak a 2000 főnél nagyobb települések lehetnek önkormányzattal rendelkező vidéki települések (belde).[13] Általánosságban elmondható, hogy az önkormányzatiság tere szűk, a helyi ügyeket többnyire a központ által kinevezett tisztségviselők intézik. A 2000-es évek óta az Európa Tanács és más szervezetek részéről egyre nagyobb nyomás éri az országot a decentralizáció felé való elmozdulásra. Statisztikai-gazdasági egységként az ország 7 régióból és 21 szubrégióból áll, ám ezek sem önkormányzattal, sem dekoncentrált hatáskörökkel nem rendelkeznek.

8. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS

Törökországban nincs hatályban általános közigazgatási eljárási kódex, az egyes eljárásokat különös jogszabályok szabályozzák, szétszórtan a jogrendszerben. A kodifikáció azonban régóta tart: már a 80-as években felmerült, hogy – rendeleti szinten – szabályozni kellene a közigazgatási eljárást, ám az egyik kísérlet elbukott az alkotmánybírósági vizsgálat során.[14] A 2000-es évektől kiterjedt eljárásjogi reform indult, de még mindig csak egyedi és nem általános jelleggel, 2009-ben például a vízvédelem területén történt eljárási kodifikáció.

2008-ban elkészült az igazságügyi minisztérium 55 szakaszból álló törvényjavaslata a közigazgatási eljárás általános szabályairól,[15] azonban több mint 12 évig nem vált jogszabállyá. Ennek oka egyrészt az igen kiterjedt és strukturálatlan török közigazgatásban, másrészt az apparátus ellenállásában keresendő, mivel a tervezet számos esetben szűkítené a hatóságok mozgásterét, és szélesítené az ügyféli jogokat.

A javaslat, amely mögöttes jogszabály lenne a speciális eljárások által nem szabályozott kérdésekben, az alapelvek négy fő kategóriáját fogalmazza meg:

- a közigazgatási hatóságra vonatkozó elvek (pártatlanság, hatékonyság, szabályok állandósága);
- az ügyfelek alapvető jogai (meghallgatáshoz, információhoz, jogi képviselethez való jog);
- a közigazgatási aktus alapelvei (értesítés, végrehajtás, visszavonás, módosítás, jogorvoslathoz való jog);
- bírósági határozatok végrehajtásának alapelvei (ügyész hatásköre, nyilvántartások vezetése, ügyintéző felelőssége a bírósági határozat végrehajtásáért).

Ezen alapelvek jó része új a török szabályozásban, és nagyban európai ajánlásokra épít. A javaslat előnyeként értékelhető, hogy az átláthatóság és hatékonyság elvét tartja szem előtt, először szabályozza átfogóan a petíciós jogot, ugyanakkor hátránya, hogy számos speciális eljárásra eleve nem vonatkozik, így nem alkalmazható adóügyi, kisajátítási, környezetvédelmi vagy rendőrségi eljárásokban. A kodifikációs folyamat felgyorsítása egyelőre nem várható.

9. A KÖZIGAZGATÁSI SZEMÉLYÜGY JOGI KERETEI ÉS A HUMÁNPOLITIKA

A mintegy 2,5 millió fős török állami tisztviselői kar személyügyi politikájának irányítása a munkaügyi minisztérium felügyelete alatt működő, 1960-ban felállított Állami Személyügyi Elnökség feladata. A közszolgálati, azaz állami és önkormányzati személyügyre egyaránt – számos

[13] Prieger Adrienn: cit. op. 143. o.

[14] Demir, Fatih: *Public Management Reform in Turkey: The Impact of Europeanization and Beyond*, Springer, 2020.

[15] Genel idarî usul kanunu tasarısı

módosítás és több sikertelen újraszabályozási kísérlet után – még mindig a terjedelmes, több mint 200 szakaszból álló 1965-ös törvény[16] vonatkozik, amelynek hatálya kiterjed a köztisztviselők szolgálati feltételeire, képesítésére, kinevezésére és továbbképzésére, előrehaladására és előléptetésére, jogaikra és kötelezettségeikre, felelősségére, nyugdíjukra és juttatásaikra. Az eredetileg zárt rendszerű török közigazgatás az elmúlt évtizedek alatt fokozatosan egyre nyitottabbá vált.

A tisztviselői kar három csoportra oszlik: a tisztviselőkre, a rendkívüli esetben, rövid távon foglalkoztatott szerződéses alkalmazottakra és a (fizikai) dolgozókra. A merev, differenciálást nem ismerő rendszert valamelyest oldotta az első kategórián belüli „szakértő" státusz megjelenése 2011-ben. Szintén ekkor vezették be a fogyatékkal élők 3%-os kvótáját a tisztviselői karon belül, amelyet azonban azóta sem sikerült teljesíteni. A felvétel központi írásbeli és szóbeli vizsgán alapul, a jelöltek legalább egy, legfeljebb kétéves képzési-gyakorlati időt töltenek, főszabály szerint élethosszig tartó kinevezésük előtt. Az előmenetel az idő múlásával automatikus a 15 fizetési fokozat között, de az éves teljesítményértékelés is egyre nagyobb teret nyer. A tisztviselők hivatalba lépéskor esküt tesznek, hivatali idejük alatt nem lehetnek politikai párt tagjai, és nem sztrájkolhatnak.[17] Az alkotmány alapján az intézmény tartozik felelősséggel a tisztviselők által okozott károkért.

A politikai nyomás érzékelhetően nagy a török tisztviselői karban. A szóbeli felvételi vizsgán sokan politikai vagy vallási okból buknak el. A 2016-os puccsot követően mintegy 150 000 köztisztviselőt függesztettek fel vagy bocsátottak el, és számos új kinevezés történt, a felvételi szabályok megkerülésével, kívülről történő kinevezéssel, amire a törvény elvileg csak kivételes esetben nyújt lehetőséget. A felsővezetői státuszokat sok esetben nem szakértelem és pályázat alapján töltik be, hanem központi kinevezéssel. A 2018-as elnöki fordulat óta az átpolitizáltság szintje tovább nőtt a közigazgatási személyzet soraiban.[18]

[16] Devlet memurlari kanunu

[17] Akkoyunlu, Karabekir: *The civil service in Brazil and Turkey: a comparative study*, FLACSO, Brasilia, 2018.

[18] EU Turkey Report 2020, 18. o.

10. A KÖZIGAZGATÁS HATÉKONYSÁGA ÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ HATÁSAI

A 90-es évek meghatározó iránya – különösen az 1999-es és 2001-es gazdasági válság után – még a New Public Management volt. Manapság a fő igazodási pont az európai integráció. Egyes vélemények szerint ez éppen olyan mértékben formálja át lépésről lépésre a török közigazgatást, mint az Oszmán Birodalmat felváltó új köztársaság.[19] Az átláthatóság, elszámoltathatóság, jogszerűség jegyében sok új jogszabály és hivatal született. A közigazgatás eredetileg igen zárt világát fokozatosan nyitják meg, például 2003-ban fogadták el az információhoz való jogról szóló törvényt.

Az e-közigazgatás Törökországban a környező országokhoz képest viszonylag fejlett. A kormányzati portál[20] 2009-ben indult, egy évtized alatt közel 30 millió felhasználója van. Az oldalon 216 hivatal összesen több mint 1000 szolgáltatást kínál.

[19] Demir, Fatih: cit. op. 1. o.

[20] turkiye.gov.tr

Irodalom

Agadzsanov, Sz. G. (red.): *Nacionalnije okrajiny Rosszijszkoj imperiji. Sztanovlenyije i razvityije szisztyemi upravlenyija.* Szlavjanszkij gyialog, Moszkva, 1997.

Agencies in Serbia Analysis and Recommendations for Reform, USAID, 2013.

Akkoyunlu, Karabekir: *The civil service in Brazil and Turkey: a comparative study*. FLACSO, Brasilia, 2018.

Analysis Of Criminal Appellate Proceedings In Albania. *Osce*, 2007.

Anastasi, Aurela: *Challenges for the Constitutional Court and Democracy in Albania*, Int'l J. Const. L. Blog, May 9, 2018.

Arapovic, Adis – Bedrudin Brljavac: Election System of Bosnia and Herzegovina: Catalyst of Unsuccesful Democratization. *Khazar Journal of Humanities and Social Sciences*, 2013/1.

Balla Lóránt – Fodor Attila – Sipos István: Kérdések és dilemmák – Koszovó függetlenségének három éve. *Európai Tükör*, 2011/6. 47–55. o.

Barabás T. János: *A Moldovai Köztársaság 2017 tavaszán*. KKI elemzések, 2017.

Beširević, Violeta: The Draft Amendments to the Serbian Constitution: Populism before Judicial Independence. *VerfBlog*, 2018/4/24.

Bieber, Florian: Power Sharing and International Intervention: Overcoming the Post-Conflict Legacy in Bosnia and Herzegovina. In Weller, Marc – Metzger, Barbara (ed.): *Settling Self-Determination Disputes*. Den Haag 2008, 193–241. o.

Birkás Norbert: Szerbia Köztársaság hatalmi rendszere, különös tekintettel a parlamentre és a képviselők jogállására. *Jogelméleti Szemle*, 2014/2.

Boffa, Giuseppe: О СССР к России. 1964–1994. М. О. Москва, 1996, 257–286. o.

Bologov, Pjotr: *Dinasztia dlja sztabilnosztyi: Zacsem v Azerbajdzsanye proveli referendum*. Moscow Carnegie Center, 28.09.2016.

Bouckaert, Geert et al. (eds.): *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NISPAcee, 2008.

Bożyk, Stanisław: *System konstytucyjny Armenii*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2012.

Braun András: Macedónia politika rendszere. In *Délkelet-Európa politikai rendszerei*. Dialóg Campus, Budapest, 2019.
Carlson, Scott: *Politics, Public Participation, and the 1998 Albanian Constitution*. Osteuropa-Recht, 1999, 489–510. o.
Cobanov, Goran: Die Verwaltungsorganisation in Mazedonien. In Wieser–Stolz: *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Südosteuropa*. Verlag Österreich, 2016.
Czifra Dóra: Humanitárius intervenció és államépítés Koszovóban. *South-East Europe International Relations Quarterly*, Vol. 1. No. 4 (2010/4 tél).
Csaplár-Degovics Krisztián: *Az albán nemzettéválás kezdetei (1878–1913). A Rilindja és az államalapítás korszaka*. ELTE BTK TDI, Budapest, 2010, 245–366. o.
de Waal, Thomas: *Azerbaijan at Twenty Five: New Era of Change and Turbulence*. https://carnegieeurope.eu/2016/09/23/azerbaijan-at-twenty-five-new-era-of-change-and-turbulence-pub-64671
Deák András – Hofmann Tamás – Rácz András – Romsics Gergely: *A georgiai-orosz válság értékelése*. MKI Tanulmányok. T 2008/23.
Demir, Fatih: *Public Management Reform in Turkey: The Impact of Europeanization and Beyond*. Springer, 2020.
Denkova, Jadranka: The Ombudsman role in the Republic of Macedonia as a controller of the state administration work. *Journal of Process Management – New Technologies*, International Vol. 4, No. 2, 2016. 71–78. o.
Drinóczi Timea: A montenegrói alkotmányfejlődés. In *Animus in consulendo liber. Sipos István emlékkötet*. ELTE ÁJK – PTE ÁJK, Budapest–Pécs, 2008.
Dyńko, Andrej: Bělorusko dnes a zítra. In Ancipienka, Aleś – Akudovič, Valancin: *Neznámé Bělorusko*. Dokořán – Člověk v tísni, 2005.
Džinić, Jasmina: *Public Administration Reform in Serbia*, 11 Croat. & Comp. Pub. Admin. 1075 (2011).
Fagan, Adam: Judicial Reform in Serbia and Bosnia-Herzegovina: Is EU Support and Assistance Augmenting Independence? No. 24, June 2016, „Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for enlargement and beyond" (MAXCAP).
Fazliu, Ramiz: Organisation of Self-Government in the Republic of Macedonia. *European Journal of Multidisciplinary Studies*, Jan–Apr 2016 Vol. 1 Nr. 2.
Fedinec Csilla – Csernicskó István: Az Ukrajnából száműzött Lenin. *REGIO*, 24. évf. 2016/1. 1–54. o.
Fedinec Csilla – Halász Iván – Tóth Mihály: *A független Ukrajna. Államépítés, alkotmányozás és elsüllyesztett kincsek*. Budapest, MTA TK – Kalligram, 2016.
Fedinec Csilla: A 2019-es előrehozott parlamenti választások Ukrajnában. *Parlamenti Szemle*, 2019/2.
Fedinec Csilla: A háború, melyet ukrán válságnak neveznek. *Új Egyenlítő*, 2015/2–3. 45–48. o.

Fedinec Csilla: Nyugat-Ukrajnában a helyzet rossz, de békés. *Új Egyenlítő*, 2015/3. 24–28. o.
Fedinec Csilla: Regionalizmus Ukrajnában. In Bárdi Nándor – Tóth Ágnes (szerk.): *Önazonosság és tagoltság: elemzések a kulturális megosztottságról*. (Tér és terep 9.) Argumentum, Budapest, 2013, 341–355. o.
Fedinec Csilla: Új szavak és kifejezések az Ukrajna-szótárunkba. *Új Egyenlítő*, 2014/5. 38–41. o.
Filipovic, Omar (szerk.): *Parliamentary Assembly of Bosina and Herzegovina*. Szarajevó, 2010.
Glos, Walter – Hartmut Rank: *Zwischenbilanz der Justizreformen in Albanien*. Konrad Adenauer Stiftung, 2018.
Gyóni Gábor: *A történelmi Oroszország népei*. Ruszisztikai Könyvek XXVI. Russica Pannonicana, Budapest, 2011.
Halász Iván: A válságkezelő nemzetközi igazgatás Koszovóban. *Pro Minoritate*, 2005/tavasz, 3–34. o.
Halász Iván: Asszisztált alkotmányozás Kelet-Közép Európában. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. NKE, Budapest, 2014, 89–109. o.
Halász Iván: *Az állam összeomlása és újjáépítése*. NKE, Budapest, 2014. 42–55. o.
Halász Iván: Az új oroszországi föderalizmus. Régiók és a központ viszonya az 1993. december 12-i alkotmányban. *Jogtudományi Közlöny*, 1996. december, 519–530. o.
Halász Iván: Orosz és posztszovjet államépítés és közigazgatási fejlődés sajátosságai. Budapest, NKTK, 2013, 27–29. o.
Hart, Cherie – Rudina Mullahi: *Delivering customer care and cutting corruption in public services – a case study on citizen-centric service delivery reform in Albania*. 2017.
Heinrich, Andreas: The Formal Political System in Azerbaijan and Kazakhstan. *Forschungsstelle Osteuropa Bremen – Arbeitspapiere und Materialien*, No. 107, 2010.
Heka László: *A Balkán országainak intézmény- és jogrendszere*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2013.
Heka László: *A délszláv államok alkotmánytörténete*. Szeged, 2002.
Heka László: A Koszovói Köztársaság alkotmányjogi berendezkedése. *Acta Juridica et Politica*, III. évf. 2013/2. Szeged.
Heka László: A szláv államok jogrendszerei. *Acta juridico et Politica*, 2007/7.
Helmerich, Martina: Vom Familienclan zur Erbdynastie – Der Sonderweg Aserbaidschans. In Bos/Helmerich (szerk.): *Zwischen Diktatur und Demokratie*. Berlin, 2006.
Horváth László: Parlamenti és kollektív államfői választások Bosznia-Hercegovinában. *Parlamenti Szemle*, 2019/1.

Horváth László: Parlamenti választások Koszovóban és Albániában. *Parlamenti Szemle*, 2017/2.
Husi, Glori: Public Administration in Albania and the Process of European Integration. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, MCSER Publishing, Rome-Italy, Vol 4. No. 2, August 2015.
Hušić, Jasmin: Lokalna Samouprava u Bosni i Hercegovini. *Pravni Vjesnik*, 33/1, 2017, 105–121. o.
Ihig, Stefan: Gagausen. In Bochmann–Dumbrava–Müller–Reihardt (Hrsg.): *Die Republik Moldau, Ein Handbuch*. Leipziger Universitätsverlag, 2012.
Information booklet on the work of AP Vojvodina Assembly. Novi Sad, 2015.
Jakab András: Die Verfassungscharta von Serbien und Montenegro. *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2003/3.
Jelavich Barbara: *A Balkán története. 18–19. század*. Osiris Kiadó, Budapest, 1996, 218–219. o.
Jelcin és a jelcinizmus. Posztszovjet Füzetek XI. Magyar Ruszisztikai Intézet, Budapest, 1993.
Jogan, S.: Some specific elements concernin teh legislative process of the S.F.R. of Yugoslavia. In Pizzrusso, A. (ed): *The law in the making*. Springer, 1988.
Kálóczy Izabella: Szerbia alkotmánytörténete a kezdetektől napjainkig, különös tekintettel a bírósági szervezetre és bírói függetlenségre. *Délkelet-Európa – South-East Europe International Relations Quarterly*, Vol. 1. No. 1 (Spring 2010/1 Tavasz).
Kamrava, Mehran: State Building in Azerbaijan: The Search for Consolidation. *Middle East Journal*; 2001, Nr. 2.
Kappeler, Andreas: *Rußland als Vielvölkerreich. Entstehung, Geschichte, Zerfall*. Beck, München, 1992.
Kemenszky Ágnes: Bosznia-Hercegovina politika rendszere. In Koller Boglárka – Ördögh Tibor (szerk.): *Délkelet-Európa politika rendszerei*. Dialóg Campus, Budapest, 2019.
Kolter, Christian: Abházia és Hegyi-Karabah: Két dél-kaukázusi területi konfliktus összehasonlítása. In *Politikai krízisek Európa peremén: a Kaukázustól a brit-szigetekig*. Szerk. Kovács Bálint – Matevosyan, Hakob. Budapest, Magyar Napló, 2014.
Korenica, Fisnok – Dren Doli: *Constitutional Law in Kosovo*. Kluwer Law International, 2012.
Korhecz Tamás – Beretka Katinka: A helyi önkormányzatok, az autonóm tartomány, valamint a dekoncentrált államigazgatási szervek szervezete, felépítése és feladatai a Szerb Köztársaságban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2013/10.
Korkusuz, Refik: *Introduction to Turkish Law*. Seckin, Ankara, 2016.
Kovács Bálint – Matevosyan Hakob: *Politikai krízisek Európa peremén: a Kaukázustól a Brit-szigetekig*. Magyar Napló, Budapest, 2014.

Krausz Tamás – Szilágyi Ákos (szerk.): *Oroszország és a Szovjetunió XX. századi képes történeti kronológiája 1900–1991*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1992.
Kuca, Grzegorz – Grybowski, Marian: *System konstytucyjny Gruzji*. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2012, 70–72. o.
Kuca, Grzegorz – Grzybowski, Marian: *Konstytucja Gruzji*. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2015.
Kuzio, Taras: Nationalism, Identity and Civil Society in Ukraine: Understanding the Orange Revolution'. *Communist and Post-Communist Studies*, 2010/3. 285–296. o.
Küpper, Herbert – Szabó Zsolt: A jogalkotás alkotmányos keretei Kelet- és Közép Európában. *Parlamenti Szemle*, 2016/1.
Küpper, Herbert: *Einführung in die Verfassungssysteme Südosteurppas*. Verlag Österreich, Wien, 2018.
Küpper, Herbert: Normsetzung in Osteuropa. In *Jahrbuch für Ostrecht*, 2015/2.
Legal remedies in Administrative Procedures in Western Balkans. *ReSPA*, 2016.
Mahmudov, Jagub: Az azerbajdzsánok. Etnopolitikai történelmi áttekintés. In *Magyarország – Azerbajdzsán: a kultúrák közeledése*. Budapest, 2006.
Markovic, R.: *Ustavno pravo i politicke institucije*. Beograd, 2009.
Mehmet, Yilmaz: *A török politikai rendszer átalakulása 2002 és 2018 között*. Doktori értekezés, BCE, 2019.
Meriban Mamedova: *Local Government in Azerbaijan*. Local Governments in Eastern Europe, in the Caucasus and Central Asia, 2000.
Mibovil Škarica: Public Administration Reforms in a Fragile Institutional Framework: The Case of Albania. In *Croatian and Comparative Public Administration*, 361 (2012).
Montenegro Statistical Office. Statistical Yearbook 2013.
Morgenthaler, Gerd – Heuser, Christian: Die Verfassung der Republik Aserbaidschan – Entwicklungslinien und Perspektiven. In *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2009.
Muçaj, Rakel: *Public administration reforms in Albania, as a precondition for the European Union (EU) Integration*. (http://konferenca.unishk.edu.al/icrae2013/icraecd2013/doc/595.pdf)
Munteanu, Igor: *Key Features of Local Self-Government in Moldova*. IDIS „Viitorul", Moldova, 2017.
Nacionalnije okrajiny Rosszijszkoj imperiji. Sztanovlenyije i razvityije szisztyemi upravlenyija. Red. Agadzsanov, Sz. G. Szlavjanszkij gyialog, Moszkva, 1997.
Necsitajl, O. M. (ed.): *Administrativne szudocsinsztvo Ukrajini. Teorija ta praktika*. Kijev, BAITE, 2015, 125–129. o.
Nohlen, Dieter – Stöver, Philip: *Elections in Europe: A data handbook*. Nomos, 2010.

Obolonszkij, Alexander Valentyinovics: *Bjurokratyija dlja XXI veka? Modeli goszudarsztvennoj sluzsbi*. Rosszija, SzSA, Anglija, Avsztrija. Moszkva, Gyelo, 2002.
Ohranovic, Ana: Pozicija ombudsmena u upravnom postupku i postupcima pred sudovima BiH, obim i vrsta ovlaštenja i mogućnosti koje mogu koristiti, FCJP, 2016.
Orlović, Slaviša: The Influence of Electoral System on Party Fragmentation in Serbian Parliament. *Serbian Political Thought*, No. 1/2015, Vol. 11, 91–106, 92. o.
Ördögh Tibor: Szerbia politika rendszere. In Koller Boglárka – Ördögh Tibor: *Délkelet-Európa politikai rendszerei*. Dialóg Campus, Budapest, 2019.
Parrado, Salvador: *Civil service professionalisation in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova And Ukraine*. SIGMA, 2014.
Pavlovska-Daneva–Davitkovska: The Macedonian General Administrative Procedure Act: Between Tradition and Modernisation. *Croatian and Comparative Public Administration*, 17(2), 263–289. o.
Pehar, Dražen: *Democracy, democratic representation and constitutional logic of ethnic electoral units in Bosnia-Herzegovina*. http://www.transconflict.com/2014/09/democracy-democratic-representation-constitutional-logic-ethnic-electoral-units-bosnia-herzegovina-159/
Pozsár-Szentmiklósi Zoltán: *The hyper judicialisation of politics in Moldova: Opportunities for constitutional reform* http://constitutionnet.org/news/hyper-judicialisation-politics-moldova-opportunities-constitutional-reform (2020. 09. 07.)
Priebe, Reinhard: Beitrittsperspektive und Verfassungsreformen in den Ländern des Westlichen Balkans. *Europarecht*, 43. évf. 2008/3. 310–319. o.
Prieger Adrienn: *Úton Európa felé*. HVG-Orac, Budapest, 2019.
Radosevic, Ratko: Die Verwaltngsorganisation in Serbien. In Bernd Wieser – Armin Stolz: *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Südosteuropa*. Verlag Österreich, 2016.
Reforming Public Administration in Kosovo. GAP Institute, 2015.
Rixer Ádám: A helyi igazgatás egyes kérdései Oroszországban. De iurisprudentia et iure publico. *Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, V. évf. 2011/3.
Rudling, Per Anders: *The Rise and Fall of Belorussian Nationalism 1906–1931*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2014.
Rychlík, Jan – Zilynskyj, Bohdan – Magocsi, Paul Robert: *Dejiny Ukrajiny*. Praha, NLN, 2015, 5–6. o.
Sahadžić, Maja: The Electoral System of Bosnia and Herzegovina: A Short Review of Political Matter and/or Technical Perplexion. *Contemporary issues*, 2009, Vol. 2, No. 1.

Schorkowitz, Dittmar: 1994–2014: Minden nyugodt a karabahi fronton? In *Politikai krízisek Európa peremén: a Kaukázustól a Brit-szigetekig*. Szerk. Kovács Bálint – Matevosyan, Hakob. Magyar Napló, Budapest, 2014.
Seizovic, Zarije: A Need for a Comprehensive Administrative Reform in Bosnia and Herzegovina with an Emphasis on the Modernisation of Administrative Procedure. *Croatioan and Comparative Public Administration*, 2012/2.
Shraibman, Artyom: *Is Lukashenko Really Ready to Reform Belarus?* 16. 02. 2021. https://carnegie.ru/commentary/83882
Siljanovska-Davkova, Gordana: Legal and Institutional Framework of Local Self Government in the Republic of Macedonia. *Lex Localis – Journal Of Local Self-Government*, Vol. 7, No. 2, pp 107–127, April 2009.
Soltész Erzsébet: *A vegyes választási rendszer működése Oroszországban (1993–2003)*. Műhelytanulmányok I. Miskolci Egyetem, Politikatudományi Intézet, 2008.
Srajbman, Artyem: *Fenomen belorusszkoj goszudarsztvennoszty*. Moszkva, Moszkovszkij centr Karnegi, 2017. június 10.
Steiner, Christian – Ademović, Nedim (szerk.): *Constitution of Bosnia and Herzegovina Commentary*. Konrad Adenauer Stiftung e.V. Rule of Law Program South East Europe, Sarajevo, 2010.
Stronski, Paul: *Nyezaviszimaja Armenyija – tyernyisztij puty dlinoj v 25 let*. Moszkovszkij centr Carnegi. 15. 03. 2017.
Suny, Ronald: *Grúzok, örmények, azerbajdzsánok*. MRI, Budapest, 1993.
Sz. Bíró Zoltán: Politikatörténeti vázlat a késői Szovjetunióról. In *Peresztrojka és tulajdonáthelyezés*. Rusziszikai Könyvek, MRI, Budapest, 2003, 11–51. o.
Sz. Bíró Zoltán: *Putyin Oroszországa*. Noran Libro Kiadó, Budapest, 2019.
Sz. Bíró Zoltán: Versengés a hatalomért: Jelcin és a parlament – avagy a hatalomra jutás jelcini iskolája. In *Jelcin és a jelcinizmus*. Posztszovjet Füzetek XI. Magyar Ruszisztikai Intézet, Budapest, 1993, 13–23. o.
Szabó Zsolt: *A Nyugat-Balkán parlamentjei*. Gondolat, 2016.
Szász Zoltán: *A románok története*. Bereményi Kiadó, Budapest, é. n. 24–25. o.
Szemusin, Dmitrij: *Belorusszia rövid története*. Magyar Ruszisztikai Intézet, Budapest, 1996.
Szente Zoltán: *A parlamentek története*. Országház Könyvkiadó, Budapest, 2018.
Szente Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet 1945–2005*. Budapest, Osiris, 2006.
Szilágyi Ákos: *Oroszország elrablása*. Budapest, Helikon, 1999.
Szporluk, Roman: *Russia, Ukraine, and the Breakup of the Soviet Union*. Hoover Institution Press, 2000.
Szűcs Zsuzsanna: A szerb parlament működése és alkotmányos szerepe. In Erdős Csaba – Szabó Zsolt: *Törvényalkotás és alkotmánybíráskodás a Kárpát-medencében*. Gondolat, Budapest, 2020.

Thanasi, Durat: *An Overview Of Public Administration In Albania*. NispaCE, 2010.
The Implementation of Civil Service Legislation in Kosovo. OSCE, 2013.
The principles of public administration – SIGMA baseline report, 2015.
The principles of public administration. SIGMA baseline report, 2015.
Tomić, Caroline Hornstein: *Interethnische Beziehungen in Südosteuropa – Ein Bericht zur Lage in Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Kroatien, Mazedonien, Montenegro und Serbien*. Konrad Adenauer Stiftung, 2008.
Tóth Mihály: Az ukrán alkotmányos fejlődés dilemmái 1991-től napjainkig. *Közjogi Szemle*, 2015/2.
Tózsa István: *Közigazgatási földrajz: Oroszországi Föderáció*. unipub.lib.uni-corvinus.hu/1866/1/orosz_kozig_fold_lekt_Tozsa.pdf
Tuster Ignác: *Déli tartományaink földje, népe és jövője*. Debrecen, Csáthy, 1918.
Vági, P. – K. Kasemets: Functioning of the Centres of Government in the Western Balkans. *SIGMA Papers*, No. 53, OECD Publishing, Paris, 2017. http://dx.doi.org/10.1787/2bad1e9c-en
Vági, P. – K. Kasemets: Functioning of the Centres of Government in the Western Balkans. *SIGMA Papers*, No. 53, OECD Publishing, Paris, 2017.
Varga László: Szerbiai európai integrációs helyzetkép. *Európai tükör*, 2011/6.
Vollmer, Claudia: *Verwaltungsmodernisierung im Westlichen Balkan im Kontext der EU-Erweiterung am Beispiel von Albanien, Mazedonien und Montenegro*. Disstertation, Kassel University Press, 2014.
Whitmore, Sarah: *State Building in Ukraine: The Ukrainian Parliament, 1990–2003*. Routledge, 2004.
Zaleśny, Jacek: *System konstytucyjny Azerbejdżanu*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2013.
Zdaniuk, Bartłomiej: *Konstytucja Republiki Mołdawii*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2014.
Zygar, Michail: *Všetci mocní Kremľa*. Krásno nad Kysucou, Absynt, 2016, 162–163. o.
Vidrin, Dmitro: V Ukraini elita lobijuje perevazsno grupovi intyereszi. Nacionalna bezpeka i oborona, 2009/9.

SOMOGYI KÖNYVTÁR
1881
SZEGED

Könyvünk 14 ország alkotmányos rendszerét és kormányzását mutatja be. Az érintett földrajzi terület felöleli Délkelet-Európa, avagy a Nyugat-Balkán államait (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Észak-Macedónia, Koszovó, Montenegró, Szerbia), Kelet-Európa görögkeleti vallási gyökerű volt szovjet utódállamait (Belarusz, Moldova, Oroszország, Ukrajna), a kaukázusi államokat (Azerbajdzsán, Georgia, Örményország) és Törökországot. A tárgyalt államokat a tágan értelmezett kelet-európai földrajzi fekvésen kívül még legalább két fontos közös vonás kapcsolja össze. Egyrészt jelenleg egyik állam sem tagja az európai integrációt megvalósító Európai Uniónak, másrészt – Törökországot leszámítva – mindegyik ország rendelkezik hosszabb vagy rövidebb kommunista állampárti múlttal, és csak az utóbbi évtizedekben lépett a demokratizálódás útjára. A nyelvileg, vallásilag, kulturálisan sokszínű térség a történelem folyamán az orosz, az oszmán és az osztrák birodalmak befolyási övezetéhez tartozott. A keleti vagy nyugati orientáció dilemmája ma is meghatározó a térség államéletében. A könyv egyes fejezetei azonos struktúrában tárgyalják az adott állam közjogi fejlődését, alkotmányos alapelveit, intézményeit (parlament, végrehajtó hatalom, igazságszolgáltatás) és közigazgatásának alapjait.

Halász Iván (NKE ÁNTK – TK JTI)
Szabó Zsolt (KRE ÁJK – NKE ÁNTK)

4500 Ft

9 789635 561520